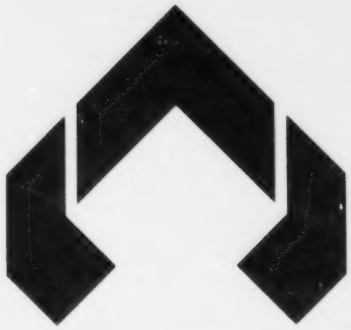


Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1988

Canada

Cat. No. IN-1988

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications
Printing: MOM Printing
Copies available from the Director, Communications and Public Affairs

Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Superintendent

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Surintendant

Ottawa, Canada
K1A 0H2

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, I am pleased to submit my Office's first annual report.

The report covers the period from July 1987, when the Office of the Superintendent of Financial Institutions was established, to August 1988. It thus provides an overview of the new organization and gives us the opportunity to report on current developments and events.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie

Ottawa, October 1988

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

In Toronto

Executive Offices
150 York Street
8th Floor, Suite 812
Toronto, Ontario
M5H 3S5
(416) 973-6662
(Fax: 416-973-7021)

Regional Office
155 University Avenue
14th Floor
Toronto, Ontario
M5H 3B7
(416) 973-2101
(Fax: 416-973-8966)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT
OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent	Michael A. Mackenzie
Deputy Superintendent, Insurance and Pensions	Robert M. Hammond
Deputy Superintendent, Regulatory Policy, Planning and Resources	Suzanne Labarge
Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions	Donald M. Macpherson
Executive Director	Robert M. Emond
Senior Legal Counsel	Ursula Menke
Director, Communications and Public Affairs	Nancy A. Murphy

A Message from the Superintendent

Over the past year, there have been many changes in Canada's financial sector. These changes have had a significant impact on Canadian financial markets and have brought with them new challenges and opportunities for our financial institutions. It is now of critical importance that our financial institutions be able to adapt readily to changing circumstances so that they can compete strongly in global markets. By and large, they have met the challenge because they are managed competently and with integrity.

The pace of change in the financial services sector is not likely to diminish. In the past year alone we have seen banks acquire securities subsidiaries, trust companies increase their competition for deposits, life insurance companies bring in new products, property and casualty insurance companies address concerns about their strength, and more attention paid to the adequacy of pension plans. Although the market meltdown in October '87 affected the bottom lines of financial institutions, it did not materially affect their long-term health. This fact on its own indicates the degree to which Canadian companies have succeeded in dealing with adversity.

The function of our Office — and of all regulators and supervisors of financial institutions — is to do whatever we can to ensure the safety of our institutions as they face the challenge of all these changes.

As change affects financial institutions, so it also affects the way we operate. Our Office must constantly examine and evaluate the impact of all this change on our operations and adapt as necessary. We must work continuously to streamline and strengthen the functions of overseeing the financial services sector. My Office and our provincial and international counterparts need to work closely together to improve the protection afforded to Canadians who have entrusted their money to our institutions. I am pleased with the improvements that have occurred so far and look forward to more in the coming year.

I remain convinced that the most effective regime for the future is one that places a strong reliance on self-governance coupled with an effective government supervisory mechanism designed to detect problems before they become critical and lead to failure. Any failure of a financial institution or pension plan brings with it such hardships for those affected that every effort must and will be made to avoid such an event. I am confident that the changes introduced to date go a long way to guarding against the possibility of failure.

I want to express my sincere appreciation to my provincial counterparts, the institutions and their associations, my colleagues at the international level and, most particularly, my staff for their support and encouragement over the past year. I look forward to the future with confidence.

Contents

Letter of Transmittal *iii*

How to Contact the Superintendent's Office *iv*

Executive Committee *iv*

A Message from the Superintendent *v*

Setting the Scene for Change *1*
- *New Directions for the Financial Sector* *1*
- *Establishing the Superintendent's Office* *1*

The Superintendent's Mandate and Mission *2*

The Challenge of Change *4*
- *Assessing Today's Environment* *4*
- *Ensuring a Sound System in Today's Environment* *4*
- *The Role of Regulation and Supervision* *5*

Organizing to Meet the Challenge *7*
- *Regulatory Policy, Planning and Resources* *8*
- *Deposit-Taking Institutions* *9*
- *Insurance and Pensions* *9*
- *Management Services* *10*
- *Executive Committee* *10*
- *Financial Institutions Supervisory Committee* *10*
- *Making the Best Use of People* *10*

Federally Regulated Financial Institutions and the Office's Role in Supervision *11*
- *Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies* *11*
  - Life Insurance Companies *11*
  - Property and Casualty Companies *11*
  - New Section 103 Requirements *12*
  - Fraternal Benefit Societies *12*
  - Examinations of Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies *12*
- *Pension Plans* *13*
  - Examinations of Pension Plans *13*
- *Trust and Loan Companies* *13*
- *Investment Companies* *14*
- *Co-operative Credit Associations* *14*
  - Examinations of Trust and Loan Companies *14*
- *Chartered Banks* *14*
  - Bank Examinations *15*

The Year in Review — Developments and Action in 1987-88 16
Developments Affecting All Financial Industries 16
Meltdown Monday 16
Federally Regulated Financial Institutions Acquire Securities Dealers 16
Participation in CICA Activities 17
Developments Affecting Deposit-Taking Institutions 17
Lesser Developed Country Debt – a Continuing Problem 17
Changes in Loan Loss Accounting 17
Bank for International Settlements – Capital Convergence 17
A Framework for Conducting Examinations of Deposit-Taking Institutions 18
Service Charges 18
Developments Affecting the Insurance Industry, Pension Plans, and Actuarial Matters 18
Reinsurance Regulations 18
Insurance Compensation Plans 19
Capital Adequacy Rules for Life Insurance Companies 19
Communications with Boards of Directors of Insurance Companies 19
Actuarial Developments in the Property and Casualty Insurance Division 20
Actuarial Services 20

Looking to the Future 21

Setting the Scene for Change

The intent of the New Directions policy was to provide a framework for an effective, dynamic and sound financial system to contribute to economic renewal.

In 1984 the government stated its intention to undertake a comprehensive review of Canada's financial system. At home and abroad, the pace of change and growth in the financial marketplace was accelerating. There were new participants, new products, more competition, massive increases in the volume of transactions — all made possible by advancements in technology. The long-established space between the "four pillars" of the financial system — banks, the trust business, insurance, securities — was closing, with or without changes in laws. Players in both domestic and international markets were getting bigger; the demand for "the level playing field" was on the rise.

New Directions for the Financial Sector

Committing itself to meeting the challenge of change, the government set out broad proposals in 1985 and, after extensive consultation, a policy paper, New Directions for the Financial Sector, was published in December 1986. The intent of the New Directions policy was to provide a framework for an effective, dynamic and sound financial system to contribute to economic renewal and to benefit all Canadians.

The government wanted to promote competition, innovation and efficiency, expand the options available to customers in the marketplace and broaden the sources of credit available to individuals and business. And it wanted to ensure that Canada's banks, trust and loan companies and insurance companies would have the flexibility necessary to integrate financial services and to compete in response to emerging trends in the financial sector. The government also wanted to improve customer protection, control self-dealing, and guard against abuses in general.

Accompanying the acknowledged need for more flexibility was a recognition that a strong, co-ordinated, comprehensive approach to regulation and supervision is essential to ensuring the soundness of financial institutions and the stability of the financial system.

Establishing the Superintendent's Office

One of the key elements of the New Directions policy was the decision to bring together into one organization the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks. The Office of the Superintendent of Insurance, which subsequently became the Department of Insurance, was responsible for overseeing federally licensed life insurance companies, property and casualty insurance companies, trust and loan companies and pension plans and for providing actuarial services to the government. It had been set up near the end of the 19th century partly in response to problems in the insurance industry. The Office of the Inspector General of Banks, responsible for regulating Canada's chartered banks, had come into being in 1925 after the Home Bank failed. The failure of two Canadian banks in the mid-1980s and the subsequent enquiry into these failures by the Honourable Willard Z. Estey further highlighted the need to ensure a sound approach to handling the risks associated with the financial marketplace.

With a view to ensuring a strong supervisory activity and a modern regulatory framework for Canada's financial system, and acting on the Estey Enquiry recommendations, the government introduced Bill C-42 and Bill C-56. With the proclamation of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act on 2 July 1987, the Office of the Superintendent of Financial Institutions was established and the powers for supervising federally regulated financial institutions were broadened. And, unique to Canada, the legislation provided for setting up a common regulatory body for all

federally regulated financial institutions.

A year later, the pace of change has not slowed. Almost daily, new techniques and instruments are being used to manage money. With more competition in the marketplace, consumers of financial services have many more choices; at the same time, they face much more complexity. And so do the financial institutions that serve them. It was in this context that Parliament provided the Superintendent of Financial Institutions with a wide mandate to supervise and regulate the participants in this new and constantly changing financial environment.

The Superintendent's Mandate and Mission

At the core of the mandate is the protection and well-being of depositors, policyholders and pension plan members.

The Superintendent of Financial Institutions is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies, and co-operative credit associations that are chartered, licensed or registered by the federal government, and for supervising federally regulated pension plans. The Office of the Superintendent also has a responsibility to provide actuarial reports on various government pension programs.

In addition to being responsible for the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office carries out its mandate by administering legislation that applies to federally regulated financial institutions — the Bank Act; Canadian and British Insurance Companies Act; Foreign Insurance Companies Act; Trust Companies Act; Loan Companies Act; Investment Companies Act; Co-operative Credit Associations Act; and the Pension Benefits Standards Act, 1985. The Office also administers the Civil Service Insurance Act and the Excise Tax Act, Part 1, and has responsibilities under the Public Pensions Reporting Act.

The challenge to the Office of discharging its responsibilities in relation to this legislation is considerable, given that most of these statutes have been in place for many years and do not yet take into account the rapid changes that have occurred and are still taking place. As well, new legislative initiatives are under way.

Major changes to the Trust Companies Act and Loan Companies Act have been set out in draft legislation, and work is proceeding on a new Insurance Act and amendments to the Bank Act.

The Office's enabling legislation recognized this evolution and provided the Superintendent with an increased range of powers to step in when problems in institutions are identified. The authority to issue compliance orders serves as a good example. And in preparing to implement its New Directions initiatives, the government appointed the current Superintendent as Inspector General of Banks and Superintendent designate in February 1987. This appointment set the stage for planning the organization of a new government department while at the same time ensuring the continuity of the day-to-day business of regulation.

The legislation establishing the Office also recognized the importance and significance of independence on the part of the Superintendent. The Superintendent is appointed by Governor in Council for a term of seven years, and the Office is designated as a "separate employer", permitting the Superintendent to exercise the powers and duties of the Treasury Board relating to personnel management, terms and conditions of employment, and employer-employee relations.

At the core of the mandate is the protection and well-being of depositors, policyholders and pension plan members. The Office's task is to work to ensure public confidence in the safety and security of the institutions with whom they do business and to whom they entrust their savings in the form of deposits, insurance policies and pension fund contributions.

The Office's overriding concern is with the ability of each federally regulated institution to meet all its obligations as they fall due. The prime motivation of the actions the Office takes is a prudential concern for the liquidity and solvency of each institution. This is based on the premise that public trust and confidence in the safety of financial institutions are essential to a sound economy.

In light of this concern, the Office gathers information about the operations of federally regulated financial institutions in order to develop policy proposals for consideration by Ministers and to assess the strengths and weaknesses of elements of the financial system to provide advice to the government. And it monitors institutions' compliance with the legislation, regulations and guidelines that apply to each of them. Again, the focus of work is the protection and safety of depositors, policyholders and pension plan members.

The Challenge of Change

Safety, security and stability are key to a sound financial system, one that will develop and contribute to the country's growth and prosperity.

Safety, security and stability are key to a sound financial system, one that will develop and contribute to the country's growth and prosperity. There are risks associated with a rapidly changing financial scene. The challenge is to maintain the safety, security and stability of the financial system in the face of change and increasing risk. Thus it is a major part of the Office's role to analyse the changing factors affecting the financial environment, assess their potential impact on the stability of financial institutions, and take action as necessary.

Assessing Today's Environment

The economic recovery in North America continues. Our economy is characterized by a tremendous growth in sophistication and innovation in financial markets. The financial innovations of the past few years have been developed under favourable market conditions. Risk associated with these innovations may become evident only if economic conditions become less than benign in the future.

There has been an exponential growth in the volume and value of large financial transactions — in Eurocurrency markets, bond trading, foreign exchange, commercial paper. As an example, the flow of dollars through the New York clearing system — and Canadian financial institutions are active participants — amounts to over $1.5 trillion each day. Data processing and communications technology is immensely powerful, and there is a need to develop complete and very sophisticated control systems to prevent accidents or to contain damage should accidents happen.

The heavy load of personal, corporate and government debt is another important factor affecting our financial environment today. These debt loads are generally manageable under current market and interest rate conditions. The governments in lesser developed countries, however, are having difficulty coping with the burdens these debts impose, and they continue to renegotiate their terms.

As well, markets have become more international and much more competitive. And competition from both domestic and international sources is increasing as institutions take advantage of new opportunities to move into other financial services and markets where different cultures and characteristics and ways of doing business may be new to them. There are also many new opportunities in Canada and elsewhere for our financial institutions to grow and develop.

Ensuring a Sound System in Today's Environment

There is great challenge in ensuring a safe financial system in this constantly changing environment. Regulation and supervision have an important role, but other factors are essential to ensuring soundness.

Management

The most important is management competence and integrity of our financial institutions. This is key to a sound system. On the whole, there are strong indications that Canada's financial institutions are being managed both honestly and competently. In general, Canadian management practices are up to international standards.

To ensure a strong system, the boards of directors of our financial

institutions must be actively concerned with sound governance. They must understand fully their fiduciary responsibilities and govern accordingly, ensuring that there are sound management practices and good financial and internal controls in place.

In the same vein, Canada's financial institutions must regulate themselves. This means that competent and honest managers must be as devoted to their fiduciary responsibilities as they are to their entrepreneurial activities. Their concentration must be on the safety and prosperity of the institution, and they must manage it without being distracted by outside interests. There must be tight controls and limits on any related-party transactions.

Each institution, regardless of size, must recognize the need for a high degree of sophistication and a capacity to adapt to change. Good management requires the ability to stand back from transactions and assess their effects on the institution. Experience in Canada and the United States shows that poor management practices have been a significant factor in the failures and near-failures of financial institutions.

Adequately capitalized operations
Each financial institution must be adequately financed and independently managed. Canada's institutions have taken and must continue to seize the opportunities afforded by favourable economic conditions to increase their reserves, build their capital, and improve their liquidity. This is sound business practice.

Competent audits
Work done by internal and external auditors must be fully competent and directed to the application of sound and conservative accounting and control practices. The directors of an institution and the regulator must both be able to place reliance on audit reports.

Profitability
Most important, the institutions must be profitable. Financial institutions need to be able to absorb shocks to the system and gain access to new capital when the need arises. Again, Canada's financial institutions are generally showing themselves to be profitable and indications are that this trend toward profitability will continue, to the benefit of the Canadian financial system.

The Role of Regulation and Supervision

The role of the Superintendent's Office in all of this is not to try to manage any institution. Rather, its role is first to analyse the financial environment and then to develop rules and guidelines that are based on a sensible appreciation of the facts of business life and on policies determined by government. The goal is to strike an appropriate balance among three ingredients: prudential concerns to protect the public; issues of compliance with legislation and regulation; and the flexibility that institutions need to carry out their business successfully.

The role of regulation is to work to strengthen the conditions for prudent management and identify any situations that may be deteriorating under pressure. Assessing the financial condition of each institution in terms of its liquidity and solvency is part of this role, as is the assessment of the profitability and capital of each institution and its financial capacity to handle any troubles that may lie ahead of it.

The mandates set out in the various statutes for which the Office of the Superintendent is responsible are broad and complex. On the one hand, there is a requirement to react to situations where institutions are in trouble; on the other, there is a need to act to prevent problems from happening in the first place. In fulfilling its mandate, the Superintendent's Office works to address both.

Reinforcing self-governance and self-regulation is key to the Office's supervisory work. The objective is to develop strong and direct relationships with management, the boards of directors and the audit committees of financial institutions. Well before this new Office was established, considerable effort was devoted to developing these relationships. A program of direct contact with boards of banks was already in place, and the Office is continuing to establish similar contacts with the boards of trust and loan companies and insurance companies. These programs have been well received and major issues have been discussed openly and thoroughly.

Constructive relationships with auditors are equally important. The auditor's role is crucial to the health of an organization for it is the auditor who examines and attests to the financial statements that describe the financial condition of each institution. Essentially, audited financial statements are regulatory documents. By focusing on the auditor's report and discussing findings with the auditors, management and audit committees, the Superintendent wants to help create working atmospheres that assist the process of auditor independence, ensuring that asset valuations and accounting practices are appropriate. The Office has also taken steps to set up advisory committees of auditors of banks, trust companies, life insurance and property and casualty insurance companies, with a view to strengthening the relationship between the Office and the institutions' auditors.

The Superintendent's Office keeps closely in touch with the institutions

it supervises. To supervise effectively, it is essential to know what is happening in the institutions, what developments are taking place, who the people are, what directions they are taking and how they respond to changing conditions. Relationships with professional bodies and with organizations that represent the various industries are also essential to the Office's effectiveness. There is frequent contact with a host of professional and industry-specific organizations — the Canadian Bankers' Association, the Canadian Life and Health Insurance Association, the Investment Dealers Association, the Canadian Institute of Actuaries, the Insurance Bureau of Canada, the Trust Companies Association of Canada, the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Canadian Payments Association.

All these relationships — with directors, auditors, managers, industry associations, professional bodies, and with other regulators and other departments of government — help to provide the Office with the knowledge it needs to assess risks, weigh options, and provide advice to Ministers on policies that will assist in promoting the safety of the financial system.

Regulation is, and must be, a collaborative exercise. As the financial world becomes more complex and changes become more pervasive, a collaborative approach will become even more crucial. It is also increasingly critical that all those involved play their roles professionally and competently.

In supervising the federally regulated institutions, the Superintendent takes an even-handed and consistent approach to each institution. The reason for this is that the health of a system depends on the health of all its parts. Experience in Canada and abroad has shown that it is extraordinarily difficult to deal effectively with institutions that are already in trouble. The need to anticipate problems and to intervene appropriately is paramount in the work of the Superintendent's Office.

Well before the Office came into being, work was under way to ensure an organization and programs that would meet this need to anticipate problems and, where necessary, step in to prevent further difficulty. The next section of this report outlines that organization and the parts played by its various divisions.

Organizing to Meet the Challenge

There was an urgent need for a strong capacity to deal with significant immediate and future changes in policy and to translate new policies into action.

Each of the organizations that came together to form the Superintendent's Office had been the subject of studies during the mid-1980s. Because of two bank failures, much attention was focused on the weaknesses in the supervision of banks, but some problems had also been identified in the former Department of Insurance.

In February 1987, the current Superintendent was appointed Inspector General of Banks and Superintendent designate. In April 1987, in anticipation of the new legislation, the Superintendent designate engaged a group of advisers to review each element of the supervision of banks, trust and loan companies, life insurance and property and casualty insurance companies. As well, consultants examined the potential requirements related to the acquisition of securities dealers by banks, a policy proposal that was included in the pending legislation. This work, and the recommendations arising from it, was combined with findings from previous studies. Together, they formed a sound basis for developing priorities and directions for the new Office.

Major challenges in establishing a new organization had to be addressed. Not only was there a need to bring together some 285 staff members — 225 from the Department of Insurance and 60 from the Office of the Inspector General of Banks — the studies had concluded that it was essential to decentralize supervisory operations to the major Canadian financial market centres. At the same time, there was an urgent need for a strong capacity to deal with significant immediate and future changes in government policy and to translate new policies into action. All these factors, in addition to the mechanics of setting up a new government department, had to be taken into account in developing a structure for the Office.

Discussions with regulators in other countries, particularly the United Kingdom and the United States where similar trends in regulation and supervision were occurring, provided options for consideration. But the requirements of the Canadian system of government, with its federal and provincial jurisdictions, meant that new and distinctive solutions would be needed.

The new legislation allowed for a Superintendent of Financial Institutions and up to three Deputy Superintendents (see Exhibit 1). Three deputies head three sectors in the Office of the Superintendent — Regulatory Policy, Planning and Resources, Deposit-Taking Institutions, and Insurance and Pensions.

EXHIBIT 1
Office of the Superintendent of Financial Institutions

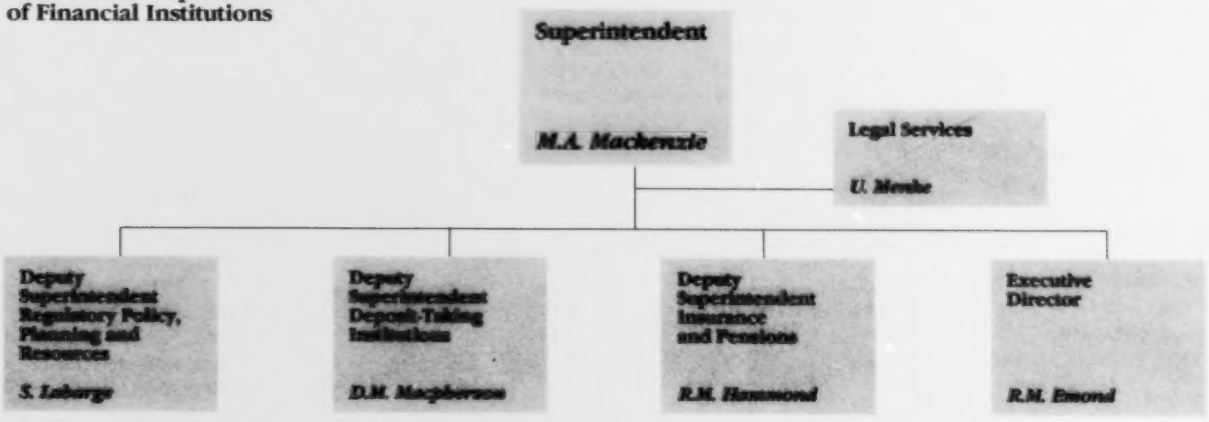
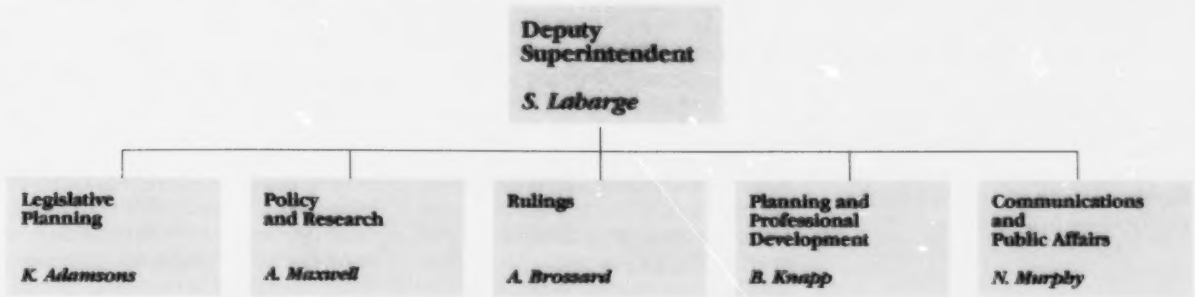


EXHIBIT 2
Regulatory Policy, Planning and Resources Sector



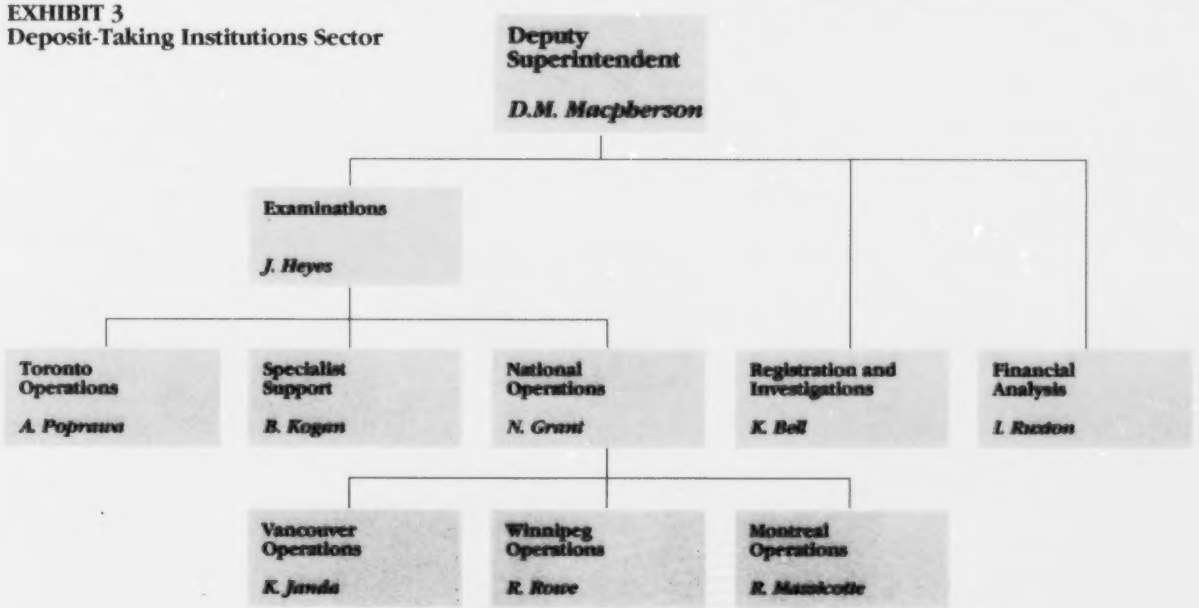
Regulatory Policy, Planning and Resources Sector

The immediate requirement was to provide strong guidance to the regulated industries, at the same time supporting the government's policy directions. For this reason, the Regulatory Policy, Planning and Resources Sector was established to be responsible for the Office's input into planning for government legislative initiatives, developing regulations, formulating policy proposals, carrying out research and reviewing complex requests from institutions in order to advise Ministers in respect of rulings they may consider. The Sector was designed to provide a focal point to ensure an even-handed approach in making rulings, interpretations, and regulations to apply to all regulated financial institutions.

A professional development component was set up in the Policy, Planning and Resources Sector and a public affairs group was formed to organize and manage the Office's contacts with industries, professional organizations, the press and the public.

Staff of Regulatory Policy, Planning and Resources are located in Ottawa, and there is a manager in the Toronto office.

EXHIBIT 3
Deposit-Taking Institutions Sector



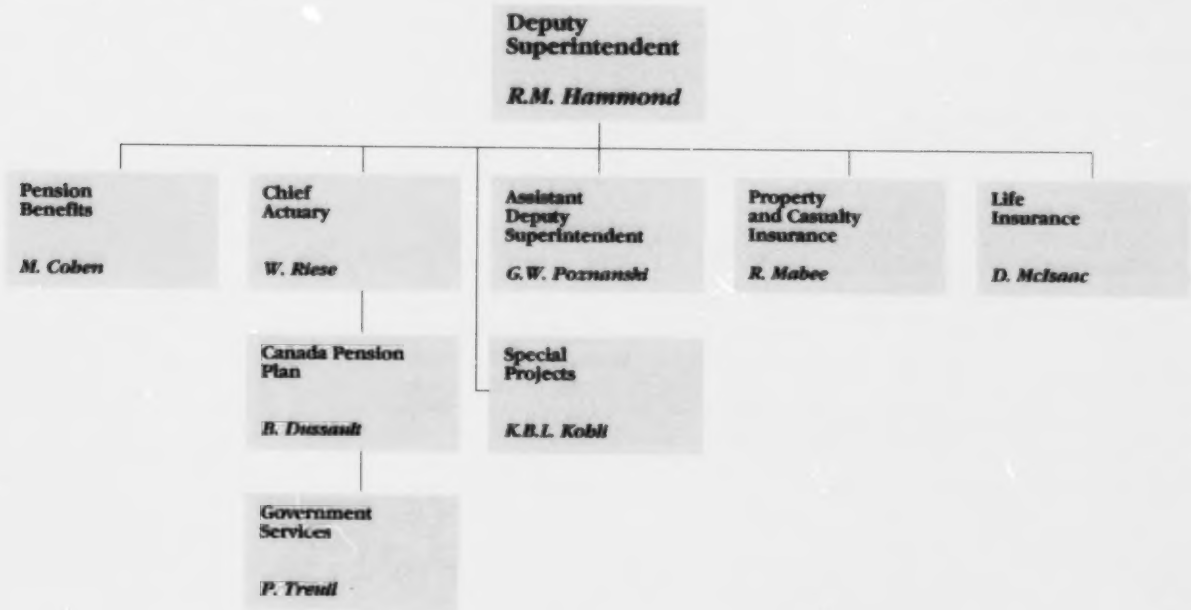
Deposit-Taking Institutions Sector

Acting on the government's intention to permit trust companies to compete more directly with banks through an expansion of their services, and recognizing that there was already a good deal of similarity in activity, the former Trust and Loan Division of the Department of Insurance was combined with the Inspection and Research Divisions of the Inspector General of Banks to form the Deposit-Taking Institutions Sector.

This Sector, with offices in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and Ottawa, is responsible for supervising federally regulated banks, trust, loan and investment companies, and co-operative credit associations. Its primary focus is on monitoring the solvency of these institutions and determining their compliance with federal legislation and regulations.

In addition, the Deposit-Taking Institutions Sector carries out the review of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation. There are some 55 institutions that come under Office examination by virtue of these relationships.

EXHIBIT 4
Insurance and Pensions Sector



Insurance and Pensions Sector

Compared to these fundamental changes, the adjustments to the rest of the components making up the new Office were less dramatic, but no less significant. Following recommendations made to the former Superintendent of Insurance by the Auditor General of Canada in his 1986 Report, the Life Division, which supervises domestic and foreign life insurance companies operating in Canada, and the Property and Casualty Division, which does the same for property and casualty companies, strengthened their approach to analytical work and on-site examinations.

To increase the accountability for overseeing federally registered pension plans, staff involved in supervising plans were separated from those involved in actuarial services. The Life Division, Property and Casualty Division, Pension Benefits Division, and the Chief Actuary report to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required in providing actuarial advice and services to government, and the significant differences that exist now — and will likely continue — between insurance industry segments.

Management Services Sector

To complete the Office structure, a Management Services Sector was set up to provide program support in relation to personnel, finance, administration, and systems. And a Legal Services unit was established in the Office by the Department of Justice.

Executive Committee

The Office is managed through an Executive Committee, chaired by the Superintendent and including the Deputy Superintendents, the Executive Director, Senior Legal Counsel and the Director, Communications and Public Affairs. The committee meets regularly to consider issues affecting industry, government and the Office.

Financial Institutions Supervisory Committee

Enabling legislation provided for a committee consisting of the Superintendent, the Governor of the Bank of Canada, the Chairman of the Board of the Canada Deposit Insurance Corporation, and the Deputy Minister of Finance. The purpose of the Financial Institutions Supervisory Committee is to facilitate consultation and the exchange of information among its members on all matters relating to the supervision of financial institutions, including information about the general health of institutions and about potential problems.

The committee assesses the impact on financial institutions of unexpected developments in the financial markets, considers major prudential regulatory and supervisory issues, and ensures that there is regular and timely collection and exchange of statistical data and qualitative information.

The first meeting was held on 25 February 1988. There have been two further meetings of the committee.

Making the Best Use of People

During the past year, many actions have been taken to set the Office in place in such a way as to allow it to contribute more effectively to the strength and stability of the financial system in Canada and to foster continued international confidence in Canadian financial institutions. In Ottawa, staff were brought together into one location; in the fall of this year, all staff in Toronto will move to a newly renovated federal government building.

New specialized staff have been recruited, and an executive search firm identified candidates for senior positions that have been established in Toronto. Efforts continue to upgrade and maintain the skills of all staff in the Office.

The Superintendent uses the services of external advisers to provide highly technical advice and support in a variety of areas. Acting on a recommendation arising from the Estey Enquiry, a firm was engaged to study the compensation structure for the Office of the Superintendent. An initial implementation of that group's recommendations in respect to senior staff is under way now.

Early on, the Office developed a strategy to make best use of technology; computer equipment has been acquired and an information system is being put in place to permit more effective monitoring of institutions. It will be fully operational during the coming year.

The Office developed a comprehensive business plan for the 1988-89 year to guide its work. The plan is being acted on now. And the business planning exercise for 1989-1990 will begin shortly.

All these organizational accomplishments took place during a period of considerable change and uncertainty. The results of the effort will have a profound influence on the ability of the Office to discharge its responsibilities and to meet the high expectations that have been generated.

Even though it will take time to bring these initiatives fully into play, the results achieved over the past year indicate that the Office is well on its way to fulfilling the mandate set for it by Parliament. The next section of this report gives a profile of the industries supervised by the Superintendent and sets out the Office's work in relation to them.

Federally Regulated Financial Institutions and the Office's Role in Supervision

The strength in the economy has had a positive effect on the financial services industry with overall increases in total assets and profitability.

In 1987 Canada's economy marked its sixth year of expansion following the recession of 1981-82. Notwithstanding the downturn in the stock market, businesses and consumers kept on spending. The growth experienced is probably best described as solid rather than spectacular; real gross domestic product was up 3.9 per cent from 1986. The strength in the economy has had a positive effect on the financial services industry with overall increases in total assets and profitability.

This section reports on each group of federally regulated institutions and discusses the Office's role in supervising them through examinations.

Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies

At the end of March 1988 there were 443 insurance companies and fraternal benefit societies operating in Canada. Their classification is shown in Exhibit 5.

Life Insurance Companies

The operating year for life insurance companies begins 1 January and ends 31 December. Premiums for new life insurance policies increased during 1987 by 12 per cent; premiums for annuities contracts increased by over 19 per cent. Annuities now account for over 60 per cent of total premium income in Canada.

Despite these gains, net profit for all Canadian companies combined actually declined by 25 per cent compared to 1986. This decline can be attributed to marketing and development costs related to the significant increase in new business, market value declines on investments, and losses on accident and sickness business in the United States. Still, the overall financial health of this industry remains strong, even in spite of some reduction in equity margins.

The level of capital and surplus maintained by Canadian life insurers grew marginally during 1987 in absolute terms, but declined as a percentage of liabilities and required reserves. At the end of 1987, capital and surplus stood at 8.4 per cent of liabilities and required reserves, down from 9.3 per cent the previous year. Although capital and surplus levels remain strong, the declining trend is one of the factors that has caused the Office to move to make regulations for minimum capital and surplus requirements for life insurance companies.

Property and Casualty Companies

The fiscal year for property and casualty insurance companies also begins 1 January and ends 31 December. In the year ending 31 December 1987, net profits for property and casualty companies were up some 7 per cent over the previous year; however, this strong showing is somewhat deceiving since strong early gains were followed by later declines in 1987. Increases in premium rates accounted for improvements in the early part of the year, but claims began to increase more rapidly than premiums later in 1987.

EXHIBIT 5
Classification of Companies at 27 March 1988

	CANADIAN	BRITISH	FOREIGN	TOTAL
Property and Casualty Companies	112	22	120	254
Life Companies	56	11	83	150
Fraternal Societies	16	-	23	39
Total	**184**	**33**	**226**	**443**

A lack of availability of insurance coverage for consumers was not a serious problem in 1987, in sharp contrast to the shortage that existed in 1985 and 1986. Improved profitability and increased competition appear to have alleviated the shortage problem.

As measured by the relationship between capital and surplus and liabilities and required reserves, solvency levels for Canadian companies remained stable in 1987. Capital and surplus stood at about 33 per cent of liabilities and required reserves at year end, the same level that existed at the end of 1986.

As measured by compliance with section 103 of the Canadian and British Insurance Companies Act, the situation changed in 1987. On average, at the end of 1987, assets exceeded the minimum levels required by section 103 by about 16 per cent. The comparable figures were 22 per cent at the end of 1986 and 21 per cent at the end of 1985. This reduction can be attributed to two causes. The first is the decline in market values of shares resulting from the October stock market downturn; the second is the introduction of more stringent section 103 requirements as a result of new legislation.

New Section 103 Requirements

Section 103 requires Canadian property and casualty insurance companies to maintain assets that exceed liabilities by certain prescribed amounts. New legislation strengthened the minimum continuing capital and surplus requirements known as the "section 103 test" for Canadian companies and the "test of adequacy of deposit" for British and foreign companies. The former requirement was that companies maintain capital and surplus margins at least equal to 15 per cent of claims reserves plus a percentage of unearned premiums that could vary from 0 to 15 per cent depending on experience. Under legislation passed in July 1987, two new tests have been added and companies are now required to meet the most stringent of the former test and the two new tests.

The new section 103 requirements were designed to be more exacting for companies that have had adverse claims experience and that have grown very quickly. Experience indicates that this objective is being met.

Fraternal Benefit Societies

Of the approximately 40 fraternal benefit societies that are federally registered, only a few have been actively engaged in selling new life insurance or sickness policies in Canada over the last few years.

The majority (over 95 per cent) of the premium income received by fraternal benefit societies (and the majority of business in force) rests with five large organizations. The marketing systems and products that these organizations have cause them to resemble commercial insurance companies.

During 1987, premiums received by fraternal benefit societies in Canada increased 10.4 per cent over 1986 figures. Net income from operations for all Canadian societies was reduced when compared to 1986, but this can be attributed to reserve strengthening. Only one of the Canadian fraternal societies has significant operations outside Canada, and its United States operations appear to be profitable.

Generally speaking, the financial condition of the fraternal societies remains strong, although the declining membership within some of them will likely lead gradually to pressures in the form of increased overhead expenses and reductions in policyholder dividends.

Examinations of Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies

During the year, some 140 on-site examinations of supervised property and casualty insurance companies were carried out. There were 73 examinations conducted in life insurance companies, and 9 took place in fraternal benefit societies.

Legislation requires each company to be examined once every three years. In light of the changing environment, the Office has compressed the frequency of examinations in recent years, examining each company, on average, once every two years. Some companies are examined each year.

Individual examinations are scheduled based on risk exposure; companies with the greatest exposure to risk are examined first. Assessment of risk areas includes an assessment of premium levels and rate of premium growth, compliance with minimum asset requirements, type of business underwritten, matching of assets and liabilities, profitability, reliance on reinsurance and nature of reinsurance arrangements, absolute and relative levels of capital and surplus, asset mix, reliability over time of actuarial assumptions and estimates for ultimate claims liabilities, and the overall track record of management.

Similar risk-related criteria determine the relative importance of examination findings. Findings indicating that a company's operations may expose its policyholders to undue risk of the company not being able to meet its obligations to them are given top priority. Administrative or other problems that are not solvency-threatening are given lesser priority. Examiners are often able to make suggestions to management of insurance companies and fraternal societies or answer questions from management about ways to improve their operations.

Examination findings are reported to senior management in the Superintendent's Office and in the

company being examined. Under the guidance of a lead examiner, examination reports are prepared by the team of three or four examiners who conducted the examination. Reports are reviewed by a chief examiner and are given final approval by the Director of Examinations. The reports are then presented to the appropriate Director General who is responsible for overseeing the ongoing solvency of the supervised companies.

The Director of Examinations ensures that examined companies are advised of examination findings at the close of each examination. A written report follows shortly thereafter. The Director also ensures that responses are obtained from the companies indicating how they intend to correct deficiencies that came to light during examination.

Pension Plans

The main objective of the Pension Benefits Standards Act, 1985, is to ensure that pension plans subject to its requirements provide benefits in an equitable manner to retiring and terminating members and their spouses and remain in a financial position to pay the pensions that have been promised. The Act sets minimum standards in such areas as eligibility for plan membership and locking-in of contributions, portability of pension entitlements, minimum employer contributions, early retirement rights, and information disclosure.

The Act applies to over 900 employer-sponsored pension plans covering employees who work in organizations that come under federal jurisdiction. This includes such enterprises as banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, including some Crown corporations. Some plans cover very small groups, others cover thousands of employees. Plans for Members of Parliament, the Public Service of Canada, the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police are not supervised by the Office; their pensions are governed by their own statutes.

At 31 December 1987, the total market value of pension plan assets under the Pension Benefits Standards Act, 1985, was about $31.9 billion. This represents a 3 per cent growth rate from the previous year when the estimated value of pension plans under the Act was $31.1 billion.

Examinations of Pension Plans

The on-site examinations of pension plans is an area that has received much attention in recent years. There are plans to increase significantly the number of on-site examinations conducted. A pilot project in which a larger than usual number of plans were examined focused on specific areas of concern. The project was carried out in the spring of 1988; its results are being analysed now and a new examination policy is being developed.

The Office plans to carry out about 40 on-site examinations during 1988-89 compared to an average of 3 or 4 in past years.

In an effort to improve communications between the Office and the pension plans it supervises, a new publication, *Pensions Update*, has been developed to provide information for all sponsors of federally regulated pension plans and organizations that service the industry. The first *Update*, published in August 1988, discussed the pilot project regarding examinations.

Trust and Loan Companies

There are 33 federally incorporated trust companies operating in Canada and 30 federally incorporated loan companies. Total assets and profitability of trust and loan companies increased substantially in the past year. Eleven loan companies are subsidiaries of banks. Total assets and profitability of trust and loan companies increased substantially in the past year. The trust and loan companies' operating year begins 1 January and ends 31 December.

The overall economic growth across the country during this period led to an increase in the volume of construction which translated into improved earnings as a result of expanding mortgage portfolios. Results of operations varied from those recorded in 1986. The aggregate pre-tax profits of federally incorporated trust companies increased from $201.1 million to $225.2 million. Aggregate pre-tax profits of federally incorporated loan companies increased from $53 million to $347.5 million.

Improved earnings were a result primarily of substantial growth in mortgage portfolios, favourable spreads in investments, and lower provisions for loss in 1987 than in 1986. The pre-tax profits of most of the larger national companies showed substantial increases. The significant increase in profits recorded by loan companies is primarily due to some companies whose profits were much improved as a result of substantial growth and improved spreads.

The total assets of federally incorporated trust companies increased by 10.6 per cent, from $32.9 billion to $36.4 billion. The total assets of federally incorporated loan companies increased by 12 per cent from $20.9 billion to $23.4 billion.

Investment Companies

Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, purchase bonds, debentures, shares, or to invest in real property for income on resale.

There were 20 investment companies registered under the Investment Companies Act at 31 March 1988. This compares to 23 at the end of the previous year. Four companies that were registered at 31 March 1987 were granted exemption from the application of the Act; one company was newly registered.

Aggregate assets of the companies registered as of 31 March 1988 were $22.4 billion. Assets of companies registered at 31 March 1987 aggregated $18.3 billion.

Co-operative Credit Associations

At 31 March 1988 there were seven associations that had been granted certificates under the Co-operative Credit Associations Act. This list comprises the federally incorporated association — Canadian Co-operative Credit Society Limited — and the six provincial co-operative credit associations that are members of the federal association.

Assets of the federally incorporated association remained at $1.0 billion at 31 December 1987, the same level as at the previous year end. Aggregate assets of the provincial associations at 31 December 1987 were $4.0 billion, compared to assets of $3.9 billion at the end of 1986.

Examinations of Trust and Loan Companies

Under the Trust Companies Act and the Loan Companies Act, all trust and loan companies must be examined at least once each year. This regulatory requirement was met during the 1987 fiscal year.

Examinations of trust and loan companies are conducted on site. The basis for the examinations is a review of the statutory annual statements filed with the Office following the year end and an assessment of the risk profile of the company. The primary objective of the examination is to assess whether the companies are operating in a responsible manner, free of supervisory concern, whether they are in a sound financial condition, and whether they comply with applicable laws, regulations and directives.

The examination program includes a review of the work carried out by the companies' auditors as a means of establishing a base for reliance on that work.

Following an examination, a report is prepared that addresses problems areas, and recommendations are made relating to those areas. Results of the examinations are communicated to the companies in the form of letters to senior management. Reports of the examination findings are also made to the Minister and to the Canada Deposit Insurance Corporation.

Chartered Banks

The Bank Act provides for the incorporation of banks where no single shareholder holds more than 10 per cent of the voting shares (Schedule A banks) and banks where individual shareholdings exceed 10 per cent (Schedule B banks). At 31 May 1988, there were 8 active domestic banks in Canada, of which 7 were in Schedule A, and 57 foreign bank subsidiaries, all of which were in Schedule B. Forty-three foreign banks had 48 representative offices in Canada. Representative offices are not permitted to carry on banking business in Canada but are designed to promote the services of the foreign banks they represent.

The operating year for Canada's chartered banks begins 1 November and ends 31 October. During the 1987 operating year, the total of all domestic bank assets increased $15.4 billion, or 3.7 per cent, to $434.9 billion, which represents 90.8 per cent of total bank assets.

As in the past several years, this modest asset growth reflects weak corporate loan demand in domestic markets as business continued its use of capital markets. As well, retrenching of international lending activity has continued mainly as a result of high loan losses on lesser developed country lending.

Comparable asset growth in 1987 for foreign bank subsidiaries was $11.8 billion, or 36.5 per cent, to $44.1 billion. Contributing to this sharp growth was the first-quarter 1987 acquisition of Continental Bank of Canada and Bank of British Columbia, both domestic banks, by Lloyds Bank of Canada and Hongkong Bank of Canada respectively.

The overriding influence on domestic bank profits in 1987 was increased provisions for losses on loans to lesser developed countries. In the third quarter of 1987, reflecting market conditions and related actions by leading banks in the United States and the United Kingdom, the Superintendent raised the previously established target for such provisions against claims pertaining to 34 designated countries to between 30 per cent and 40 per cent; the banks were asked to reach this level by 31 October 1987. As a result, provisions made by the six major banks increased to $8.7 billion, or 37 per cent of the designated claims at year end, up from $2.9 billion, or 11 per cent of claims, at 31 October 1986.

As a result, the major banks reported an aggregate loss of $1.0 billion in fiscal 1987, compared to a profit of $2.1 billion in 1986. Net income before the special increased provisions was $2.5 billion, or 17 per cent ahead of the comparable 1986 profits.

Net income of foreign bank subsidiaries in 1987 was $19.7 million, representing a 72.3 per cent drop from $73 million in 1986. Competition for market share, narrow spreads between lending and borrowing rates of interest, and rising costs explain the recent profit squeeze of foreign bank subsidiaries.

In 1988, the target for provisions for loan losses was raised once again, this time to a range of 35 per cent to 45 per cent of outstanding claims on lesser developed countries, to be achieved by 31 October 1988.

Bank Examinations

Section 246(2) of the Bank Act requires the Superintendent to make an examination at least once a year of each bank licensed to conduct business in Canada and to report the findings to the Minister. The Office examined and reported on all banks in 1987.

The objectives of the examination are to assess the risks involved in the bank's activities so as to provide a view of the bank's soundness, identify areas where corrective action is needed, and ensure that the bank is complying with the Bank Act, regulations, and directives from the Office of the Superintendent.

Bank examinations are wide ranging. They include:

- a review of the work of the shareholders' auditors relating to the latest audited annual financial statements to establish a base of reliance on that work;
- analytical overviews prior to on-site examinations, comparing the bank's financial performance to that of prior years and against other banks in its peer group;
- a review of minutes of meetings of the board of directors and related committees;
- credit review of selected risk assets covering not only "portfolio quality" but also "process management", which includes the various stages of credit granting from initiation through administration to possible problem recognition and remedial management;
- a review of the activities of the internal inspection/audit department's procedures, reports, and working papers (in the case of banks that have no internal inspection/audit staff, reports on inspections conducted by audit teams from the parent banks are reviewed);
- interviews with senior officers responsible for key areas of activity;
- interviews with the president and chief executive officer to present the findings of the examination;
- a meeting with the external auditors for an exchange of views based on the examination, their audit and any other areas of mutual interest and concern; and
- as appropriate, meetings with the audit committee or the chairman of the committee to explain findings and to discuss current matters of regulatory concern.

Results of examinations are communicated to the bank by letter to the president and chief executive officer with copies to the chairman of the audit committee and a request that a copy be forwarded by the bank to each of the external auditors. The letter sets out the scope and findings of the examination, addressed problem areas, and includes recommendations for corrective action where necessary.

Reports of the examination findings are also made to the Minister and to the Canada Deposit Insurance Corporation.

The Year in Review — Developments and Action in 1987-88

Events at home and around the world have had significant effects on ways that financial business is carried out and regulated.

The past year has witnessed major developments in relation to federally regulated financial institutions and the industries they comprise. The legislation passed in July 1987 with respect to these institutions — and plans for more changes in statutes relating to financial industries — has opened the door to a variety of new activities and new ways of doing business. And events at home and around the world have had significant effects on ways that financial business is carried out and regulated.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions has been involved in a variety of initiatives over the past year, in addition to its regular supervisory and regulatory work. This section of the report deals with some of the year's major developments, and it highlights activities that are under way to improve and enhance the regulatory and supervisory activities of the Office.

The section is divided into three parts — first, matters that affect all industries, then issues that affect deposit-taking institutions, then insurance, pensions and actuarial concerns.

Developments Affecting All Financial Industries

Meltdown Monday — the October 19 Stock Market Downturn

On 19 October 1987, stock markets around the globe witnessed a 25 per cent drop in the price levels of listed securities. The effect of the downturn swept throughout the financial services world. Immediately the news was known, the Office quickly assessed the exposures of federally regulated financial institutions and pension plans to losses, both immediate and in the near term.

The Office determined early on that the institutions and plans could withstand the effects of the downturn without significant difficulty. In some cases, additional capital was necessary and was obtained. The situation was monitored continuously until the market showed signs of recovery.

Federally Regulated Financial Institutions Acquire Securities Dealers

With the passage of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, federally regulated financial institutions were authorized to enter into the dealing of securities through subsidiaries. By 31 July 1988, domestic Canadian banks had received ministerial approval to purchase 5 full-service investment dealers and to set up 10 securities firms.

By the end of July 1988, foreign bank subsidiaries had been granted approval to acquire interests in three investment dealers and three securities firms. One trust company had started a securities firm, and 13 foreign banks had been granted permission to establish or acquire securities firms in Canada.

Traditionally, securities firms have been regulated by provincial securities commissions. On 15 March 1988, the Office of the Superintendent signed a Memorandum of Understanding with the Ontario Securities Commission and *la Commission des valeurs mobilières du Québec*. The Memorandum provided for the exchange of information between the Superintendent and the Commissions and allowed the Office to maintain responsibility for the solvency of the financial institutions that fall within its purview.

As well as co-operation at the domestic level, the Office represented Canada at the Wilton Park Conferences of securities regulators, and at the Organisation for Economic Co-operation and Development's special meeting of security experts. Through its participation on the Cooke Committee of the Bank for International Settlements, the Office encouraged the organization of a meeting of bank regulators and security regulators that was held in September 1988.

Participation in Activities of the Canadian Institute of Chartered Accountants

In February 1987, the CICA established a Task Force on Financial Institutions to review accounting and financial reporting practices by financial institutions. The Task Force's mandate is to identify emerging issues and make recommendations to the CICA Accounting Standards Steering Committee.

In October 1987 a guideline on accounting for fees and costs associated with lending activities was issued. Other major issues such as off-balance sheet activities, accounting for loans and asset sales are at different stages of progress. An observer from the Superintendent's Office participates in the activities of the Task Force.

A representative of the Office has been an observer on the CICA Eastern Section of the Accounting Standards Committee on the bank accounting project. In April 1988 the Committee issued a draft statement of principles on bank accounting with respect to certain areas of differences between the accounting principles and practices followed by the Canadian banks and generally accepted accounting principles. An exposure draft is expected soon.

Developments Affecting Deposit-Taking Institutions

Lesser Developed Country Debt — a Continuing Problem

The issue that has become known as the "LDC debt problem" continues to be serious. Canadian banks are being required to increase their LDC debt provisions, as are banks in other countries. Independent analysts have generally concluded that Canadian banks are well positioned to absorb further provisions should the need arise.

Since 1984, under the direction of supervisory guidelines, banks have been establishing provisions of a prudential nature against their exposures to countries that have restructured or experienced difficulties in servicing all or part of their external debt to commercial banks. Banks were initially required to attain a 10 per cent to 15 per cent minimum level of provisions by 31 October 1986, against a group of 32 designated countries.

The level of provisions and the list of countries have been revised from time to time to reflect international and economic developments affecting countries. By the end of 1987, the range of required provisions was 30 per cent to 40 per cent against a list of 34 countries.

In April 1988, the level of provisioning was raised again because of continued uncertainties surrounding a number of sovereign borrowers. By 31 October 1988, banks are required to achieve and maintain a level of provisions for losses against their exposures to the designated countries of 35 per cent to 45 per cent. With the announcement of the increase in provisioning, four countries were added to the list of nations that have encountered problems in servicing their external debt or that have restructured all or part of it. There are now 38 designated countries.

Changes in Loan Loss Accounting

Effective 1 November 1987, the Office changed the policy for accounting for loan losses by banks. Under the revised policy, the provision for loan losses charged to income represents the actual loan loss experience for the period. Previously, the actual loss experience was charged to Appropriations for Contingencies and was included in a formula for calculating the provision for loan loss that was based on the average loss experience ratio over five years.

Bank for International Settlements — Capital Convergence

In July 1988 the Bank for International Settlements' Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices published its report on international convergence of capital measurement and capital standards. The Committee, known as the Cooke Committee, was established at the end of 1974. It is made up of representatives of the central banks and supervisory authorities of a dozen industrialized countries.

The Cooke Committee's work since its inception has been directed

toward strengthening collaboration among bank supervisors in their prudential supervision of international banking. In recent years, bank supervisors have been faced with new policy issues arising from an acceleration in the pace of innovation and structural changes occurring in the financial services industry. The Superintendent's Office has been collaborating with other Committee members on these issues which include the supervision of bank liquidity, off-balance sheet exposures and interest rate risk.

A recent milestone in the work of the Cooke Committee was the formulation of recommendations for international convergence of capital measurement and capital standards. After several years of work on this issue, the Cooke Committee's proposals to define minimum regulatory capital requirements for banks operating internationally were adopted by central bank governors in July 1988 for implementation by the end of 1992.

The framework establishes a common definition of capital and minimum levels of capital for international banks that should serve to strengthen the soundness and stability of the international banking system. As a member of the Cooke Committee and a participant in its discussions, the Superintendent's Office supports the framework and is providing guidance to banks on implementing it in Canada.

The new framework allows for some discretion in the way it is applied in each country. In August 1988, the Superintendent's Office published its national discretion paper for the use of banks, analysts and other interested parties. The paper sets out the timetable and the manner in which the Bank for International Settlements' framework will be implemented in Canada.

A Framework for Conducting Examinations of Deposit-Taking Institutions

A special study is now under way to develop a framework for conducting examinations of deposit-taking institutions. The study is designed to strengthen and enhance the Office's supervisory programs in banks and other deposit-taking institutions.

The study is reviewing current approaches to examining banks and trust and loan companies and examining methods used by other regulatory organizations. The study group will develop an overall framework, including appropriate steps for the examination process, reporting, review, and quality control. As well, procedures will be established for developing and maintaining up-to-date examination manuals and methodology.

Service Charges

The past year saw significant public and parliamentary interest and concern over the way in which deposit-taking institutions charge their customers for services. Sections of the Bank Act and certain regulations apply to the disclosure of service charges.

The Bank Act and its attendant regulations are administered by the Superintendent. The Office monitors the institutions' compliance with the regulations in respect to requirements dealing with disclosure of information; the amount of these charges is not governed by legislation or regulation.

On 30 June 1988, the Minister of State for Finance announced that the major banks and trust companies would take voluntary steps to address the problems that had been drawn forcefully to their attention by their customers and the parliamentary committee. In addition, the Minister tabled proposed amendments to the Bank Act and the regulations to address matters of disclosure, notification, and complaint-handling mechanisms.

The Office carried out a study in August 1988 that indicated that banks were complying with the voluntary measures announced by the Minister. Reviews of compliance will also be conducted periodically in the coming year.

The Superintendent's Office continues to play a mediation role in dealing with public complaints against the federally regulated financial institutions.

Developments Affecting the Insurance Industry, Pension Plans and Actuarial Matters

Reinsurance Regulations

With the passage on 30 June 1987 of Bill C-56, an Act to amend certain Acts relating to financial institutions, regulations respecting the reinsurance activities of insurance companies were required. To ensure that the industry was kept informed, copies of early drafts of regulations were sent to the major industry associations, the Insurance Bureau of Canada, the Reinsurance Council of Canada, and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. These organizations were asked for comment and the Office met several times with their representatives. As well, each insurance company received a draft copy of regulations in September 1987 for comment.

As a result of this consultation process, several important amendments were made to the draft regulations. The industry appears to be generally satisfied with the result of this process; the regulations are expected to come into force on 1 January 1989.

Insurance Compensation Plans

Work is nearing completion on plans to protect policyholders in the event of a failure of an insurance company. Until now, policyholders have not had protection like that offered by the Canada Deposit Insurance Corporation to depositors. The Office has been working with provincial supervisory authorities, the Insurance Bureau of Canada, which represents the property and casualty insurance industry, and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., which represents the life insurance industry, to determine how best to develop consumer protection plans for insurance policyholders.

These discussions have resulted in the two insurance industry associations agreeing to take steps to establish separate consumer protection plans, one for property and casualty insurance, and one for life and health insurance. These would be administered by private sector organizations that would have to meet the minimum requirements set by various levels of government for the level of protection and so on.

The plans will provide compensation, within the limits stipulated in them, to policyholders and third parties in the event that an insuring company failed. As a condition of obtaining a licence, all insurers doing business in Canada would be required to participate in the appropriate plan established for their industry.

If an insurance company in one of the two plans were to fail, all the insurance companies involved in that plan would be assessed for the cost of compensation provided by the plan.

On 17 February 1988 the corporation that will administer the property and casualty plan was incorporated, and the plan is expected to come into operation in all provinces and territories this fall.

The Canadian Life and Health Insurance Association is taking steps now to incorporate an organization to handle the life insurance plan. It is expected to be operating sometime in 1989.

Capital Adequacy Rules for Life Insurance Companies

Concerns about capital adequacy are not exclusive to the business of banking. With the passage of Bill C-56, powers were given to the Minister of Finance to prescribe minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies. This can be done either by directive or by regulation.

In the past, because of the margins that were traditionally included in actuarial reserves, it was not thought necessary to prescribe minimum capital and surplus requirements for life insurance companies. But, since 1977, valuation actuaries have had more freedom in choosing assumptions for actuarial reserves. This freedom, together with intense competition in the insurance business, has resulted in a considerable narrowing of the traditional margins in actuarial reserves. As a consequence, it is appropriate that there should be minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies, just as there are for banks, property and casualty companies, and trust and loan companies.

In co-operation with the Canadian Life and Health Insurance Association, the Office is developing minimum capital and surplus requirements that will be incorporated in regulations. The CLHIA is much interested in this work, not only because it is a trade association of life and health insurers, but also because it is developing similar financial standards in respect of the plan it is organizing to compensate policyholders in case of a failure of a life insurance company.

The provinces are also interested in minimum continuing capital and surplus requirements and they have been involved in consultations on the subject. The regulations will be based on a formula that will require a company to calculate its minimum continuing capital and surplus requirements as a function of various risk components, such as mortality, morbidity, asset default, mismatching of timing of investment cash flows, and so on.

It is expected that the minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies will come into force in 1989.

Communication with Boards of Directors of Insurance Companies

In keeping with the general initiative to increase consultation between the Office and the institutions it regulates, a program of communication with the boards of directors of insurance companies is being introduced into the supervisory procedures of life insurance and property and casualty insurance companies.

Unlike banks, insurance companies are not at present required by legislation to appoint audit

committees from among their directors. Still, many companies have appointed these committees, and the Office is in touch with the rest to encourage that they establish audit committees as well.

When examinations of insurance companies are completed, the Office now reports its findings to the chairperson of the audit committee as well as to the management of the company concerned. And, if circumstances dictate, the Office will meet with the full committee or the board to discuss the findings of examinations.

Actuarial Developments in the Property and Casualty Insurance Division

Bill C-56 brought the need for each property and casualty insurance company to submit with its annual statement a report from an actuary on the company's policy and claims reserves. During a five-year transition period, a person who is not an actuary may be authorized to prepare the report.

Because of this change in insurance legislation, it was necessary to establish an actuarial unit in the Property and Casualty Insurance Division. This unit, comprising a chief and two actuarial assistants, is responsible for reviewing the reports submitted, establishing the criteria for the approval of persons who are not actuaries to sign reports, defining the appropriate format and content of the reports, and generally taking care of actuarial matters in the Division.

It is too early to draw conclusions about the impact that these new reports have had on supervised companies because the first reports were received only recently. However, the Office is pleased with the co-operation received from the supervised companies and from the actuarial profession in responding to this new requirement.

Actuarial Services

The Public Pension Reporting Act, which was passed in 1986, requires reports on various pension plans at least once every three years. These reports must be completed within 18 months of the effective date of the actuarial valuation. The plans reported on are not supervised by the Office; specific legislation relates to each plan.

During the past year, actuarial reports were completed and tabled in Parliament on pensions for Members of Parliament, Federally Appointed Judges, the Public Service of Canada, and the Canadian Forces. With respect to the last two groups, reports were also completed on the group life insurance benefits provided under the Supplementary Death Benefit plans.

A memorandum of understanding between the Department of National Defence and the Office came into effect in March 1988. The memorandum covers the provision of actuarial valuation data for the Canadian Forces.

Looking to the Future

We will continue to rely on an approach that values the importance of institutions governing themselves...

The evolution of the financial services sector both domestically and internationally will continue to be rapid. The Office has come through its first year well positioned to deal appropriately and effectively with the challenges that these changes will bring to Canada's financial system.

The Office is continuing to refine its approaches and techniques with a view to ensuring that the regulation of financial institutions and pension plans falling within federal jurisdiction contributes to a strong and stable financial environment.

We will continue to rely on an approach that values the importance of institutions governing themselves, competing strongly, and remaining profitable while at the same time taking into account the need for consistent and competent regulation.

Canada's financial sector has been well served by this philosophy over the years. It will continue to be served well in the future.

Bureau du surintendant
des institutions financières

Rapport annuel

1988

Canada

N° de catalogue IN-1988

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications
Imprimerie : MOM Printing
Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,
prière de communiquer avec la directrice, Communications et affaires publiques.

Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Superintendent

Ottawa, Canada
K1A 0H2

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Surintendant

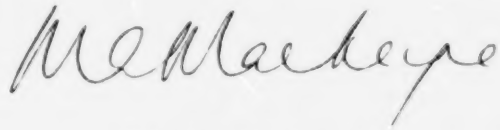
À l'honorable ministre des Finances

Monsieur le Ministre,

En vertu de l'article 25 de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, je suis heureux de vous présenter le premier rapport annuel du Bureau.

Ce rapport englobe la période comprise entre juillet 1987, date de la création du Bureau du surintendant des institutions financières, et août 1988. Il donne donc un aperçu de la structure du nouvel organisme et nous permet de faire rapport sur son évolution et sa situation actuelle.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Michael A. Mackenzie

Ottawa, octobre 1988

Canada

Adresses du Bureau du surintendant des institutions financières

À Ottawa

255, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Télécopieur : 613-952-8219)

À Toronto

Bureaux administratifs
150, rue York
8e étage, pièce 812
Toronto (Ontario)
M5H 3S5
(416) 973-6662
(Télécopieur : 416-973-7021)

Bureau régional
155, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M5H 3B7
(416) 973-2101
(Télécopieur : 416-973-8966)

À Montréal

Complexe Guy-Favreau
200, boulevard René-Lévesque ouest
Tour ouest, pièce 909
Montréal (Québec)
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Télécopieur : 514-496-1726)

À Winnipeg

Lakeview Square One
155, rue Carlton, pièce 307
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3H8
(204) 983-4140
Télécopieur : 204-983-7423)

À Vancouver

800, rue Burrard
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Télécopieur : 604-666-6717)

BUREAU DU SURINTENDANT
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Comité exécutif

Surintendant	Michael A. Mackenzie
Surintendant adjoint, Assurance et pensions	Robert M. Hammond
Surintendant adjoint, Politique de réglementation, planification et ressources	Suzanne Labarge
Surintendant adjoint, Institutions de dépôts	Donald M. Macpherson
Directeur exécutif	Robert M. Emond
Avocate-conseil	Ursula Menke
Directrice, Communications et affaires publiques	Nancy A. Murphy

Message du surintendant

Au cours de la dernière année, bon nombre de changements ont marqué le secteur financier canadien. Ces changements ont eu des répercussions importantes sur les marchés financiers canadiens et ont suscité de nouveaux défis et débouchés pour les institutions financières. Il est maintenant primordial que nos institutions financières s'adaptent rapidement au changement pour exercer une saine concurrence sur l'ensemble des marchés. En règle générale, elles ont pu relever ce défi parce qu'elles étaient dirigées d'une manière à la fois compétente et intègre.

Il est fort peu probable que le rythme du changement au sein du secteur des services financiers ralentira au cours des prochaines années. L'an dernier, les banques ont fait l'acquisition de filiales dans le domaine des valeurs mobilières, les sociétés fiduciaires ont intensifié leur concurrence afin d'obtenir des dépôts, les compagnies d'assurance-vie ont offert de nouveaux produits, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont pris des mesures en vue d'accroître leur prospérité et une attention plus soutenue a été accordée à la suffisance des régimes de retraite. Bien que l'effondrement des marchés boursiers en octobre 1987 ait affecté les résultats nets des institutions financières, il n'a pas véritablement porté atteinte à leur santé à long terme. Cette situation montre à quel point les compagnies canadiennes ont réussi à composer avec une situation des plus difficiles.

La tâche du Bureau, de même que celle de tous les organismes de réglementation et de surveillance, consiste à assurer, dans la mesure du possible, la sécurité des institutions surveillées qui doivent relever les défis que posent ce nouveau contexte.

Le changement touche à la fois les institutions financières et notre méthode de fonctionnement. Le Bureau examine et évalue l'impact de ce changement sur ses opérations et adopte les mesures qui s'imposent. Nous ne devons ménager aucun effort pour rationaliser et renforcer les fonctions de surveillance du secteur des services financiers. Le Bureau et les autorités provinciales et internationales en matière de réglementation devront collaborer étroitement afin de mieux protéger les Canadiens qui ont confié leurs économies à nos institutions financières. Je me réjouis des améliorations apportées jusqu'à présent et j'espère qu'elles seront plus nombreuses au cours du prochain exercice.

Je suis convaincu que l'efficacité du régime au cours des prochaines années reposera sur une forte dépendance à l'égard de l'autonomie administrative et sur un solide mécanisme de surveillance gouvernementale conçu pour détecter les problèmes avant qu'ils ne deviennent critiques et n'entraînent des échecs. La faillite d'une institution financière ou d'un régime de retraite engendre d'énormes complications pour les personnes visées; il ne faut donc ménager aucun effort pour éviter une telle situation. Je suis persuadé que les modifications apportées jusqu'à maintenant contribueront dans une large mesure à l'atteinte de cet objectif.

Je tiens à remercier sincèrement mes homologues provinciaux, les institutions et leurs associations, mes collègues à l'échelle internationale et, plus particulièrement, mes collaborateurs de leur appui et de leur encouragement au cours du dernier exercice. L'avenir s'annonce très prometteur.

Table des matières

Lettre d'accompagnement *iii*

Adresses du Bureau du surintendant *iv*

Comité exécutif *iv*

Message du surintendant *v*

Préparation en vue des changements *1*

Le secteur financier : nouvelles directions *1*

Création du Bureau du surintendant *1*

Le mandat et la mission du surintendant *2*

Le défi du changement *4*

Évaluation du contexte économique *4*

Assurer l'équilibre du système compte tenu de la situation économique *4*

Rôle de la réglementation et de la surveillance *5*

Préparatifs en vue de relever le défi *7*

Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources *8*

Secteur des institutions de dépôts *8*

Secteur de l'assurance et des pensions *9*

Secteur des services de gestion *10*

Comité exécutif *10*

Comité de surveillance des institutions financières *10*

La meilleure utilisation des personnes *10*

Institutions financières fédérales et rôle du Bureau en matière de surveillance *11*

Compagnies d'assurance et sociétés de secours mutuels *12*

Compagnies d'assurance-vie *12*

Compagnies d'assurance de biens et de risques divers *12*

Nouvelles exigences prévues par l'article 103 *13*

Sociétés de secours mutuels *13*

Inspection des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels *13*

Régimes de retraite *14*

Inspection des régimes de retraite *14*

Sociétés fiduciaires et de prêt *14*

Sociétés d'investissement *15*

Associations coopératives de crédit *15*

Inspection des sociétés fiduciaires et de prêt *15*

Banques à charte *15*

Inspection des banques *16*

Bilan de l'année — Progrès et mesures en 1987-1988 17

Facteurs touchant toutes les institutions financières 17

Lundi noir 17

Acquisition d'entreprises de négociant en valeurs mobilières par les institutions financières fédérales 17

Participation aux activités de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 18

Dossiers touchant les institutions de dépôts 18

La dette des pays moins développés, un problème persistant 18

Révision des méthodes de comptabilisation des pertes sur prêts 18

Banque des règlements internationaux — Convergence des fonds propres 18

Cadre d'inspection des institutions de dépôts 19

Frais d'administration 19

Dossiers touchant l'industrie de l'assurance, les régimes de retraite et les questions actuarielles 19

Règlements sur la réassurance 19

Régimes d'indemnisation des assurés 20

Règles sur la suffisance des fonds propres des compagnies d'assurance-vie 20

Rapports avec les conseils d'administration des compagnies d'assurance 20

Modification du champ actuariel de la Division de l'assurance de biens et de risques divers 21

Services d'actuariat 21

Perspectives d'avenir 22

Préparation en vue des changements

Le document d'orientation visait à établir un cadre devant permettre à un système financier efficace, dynamique et bien équilibré de contribuer à la relance de l'économie.

En 1984, le gouvernement a annoncé son intention d'étudier en détail le système financier canadien. Au Canada et à l'étranger, on notait déjà une accélération du rythme du changement et de la croissance des marchés financiers. Les progrès de la technologie favorisaient l'arrivée de nouveaux intervenants, l'offre de nouveaux produits, l'intensification de la concurrence et l'augmentation marquée du volume d'opérations. L'écart qui existait depuis longtemps entre les «quatre piliers» du système financier soit les banques, les fiducies, les assurances et les valeurs mobilières, se rétrécissait de plus en plus, que des modifications aient été apportées ou non aux lois. Les intervenants sur les marchés intérieur et internationaux devenaient de plus en plus imposants et la demande de règles du jeu équitables était en hausse.

Le secteur financier : nouvelles directions

Après s'être engagé à relever le défi du changement, le gouvernement a formulé de vastes propositions en 1985 et, à la suite de consultations poussées, il publiait, en décembre 1986, un document d'orientation intitulé *Le secteur financier : nouvelles directions*. La stratégie qui y était énoncée visait à établir un cadre devant permettre à un système financier efficace, dynamique et bien équilibré de contribuer à la relance de l'économie, au profit de tous les Canadiens.

Le gouvernement désirait promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité, accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur et élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises. Il voulait accorder aux banques, aux sociétés fiduciaires et de prêt et aux compagnies d'assurance la marge de manoeuvre nécessaire pour offrir de nouveaux services financiers et pour exercer une saine concurrence afin de faire face aux nouvelles tendances à l'intérieur du secteur financier. En outre, le gouvernement était disposé à mieux protéger le consommateur, à contrôler les transactions intéressées et à prévenir les abus en général.

Outre la nécessité d'une plus grande marge de manoeuvre, on a reconnu l'importance d'une approche globale vigoureuse et coordonnée à l'égard de la réglementation et de la surveillance pour assurer l'équilibre des institutions financières et la stabilité du système financier.

Création du Bureau du surintendant

La stratégie relative aux nouvelles directions reposait, entre autres, sur la décision de regrouper le Département des assurances et le bureau de l'Inspecteur général des banques. Le Bureau du surintendant des assurances, devenu par la suite le Département des assurances, était chargé de surveiller les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers, les sociétés fiduciaires et de prêt et les régimes de retraite agréés en vertu de lois fédérales, et d'offrir des services actuariels à l'État. Le Bureau avait été créé vers la fin du 19e siècle, en partie pour régler les problèmes de l'industrie de l'assurance. Le bureau de l'Inspecteur général des banques, qui devait réglementer les banques à charte canadiennes, avait été mis sur pied en 1925 après la faillite de la Home Bank of Canada. La faillite de deux banques canadiennes au milieu des années 80 et l'enquête relative à ces faillites qui a été confiée à l'honorable Willard Z. Estey ont accru la nécessité d'adopter une méthode bien fondée pour évaluer les risques liés aux marchés financiers.

Afin d'assurer une bonne surveillance et d'appliquer un cadre de réglementation moderne au système financier canadien, et conformément aux recommandations de la Commission Estey, le gouvernement a promulgué les projets de loi C-42 et C-56. Le 2 juillet 1987, à la

suite de la proclamation de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, le Bureau du surintendant des institutions financières a été créé et les pouvoirs de surveillance visant les institutions financières assujetties aux lois fédérales ont été élargis. De plus, la nouvelle loi a permis de mettre sur pied un organisme de réglementation commun pour toutes les institutions financières fédérales, ce qui constitue une caractéristique unique au Canada.

Un an plus tard, le rythme du changement n'a pas ralenti. Presque tous les jours nous faisons appel à de nouvelles techniques et de nouveaux mécanismes pour faire fructifier notre argent. La concurrence étant plus vive sur le marché, les consommateurs de services financiers ont un plus grand choix, mais ils font également face à une situation beaucoup plus complexe. Il en va de même pour les institutions financières qui répondent à leurs besoins. C'est pourquoi le Parlement a confié au surintendant des institutions financières le vaste mandat de surveiller et de réglementer les agents d'un système financier à la fois nouveau et en constante évolution.

Le mandat et la mission du surintendant

Le mandat du surintendant est axé sur la protection et le bien-être des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite.

Le surintendant des institutions financières est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés fiduciaires et de prêt, les sociétés d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou une licence émise par le gouvernement fédéral ou qui sont agréées en vertu de lois fédérales, et de surveiller les régimes de retraite fédéraux. Le Bureau du surintendant doit également fournir des rapports actuariels sur divers programmes de pensions publiques.

En plus d'assumer la responsabilité de la loi créant le Bureau et ses pouvoirs, le Bureau du surintendant s'acquitte de son mandat en appliquant les lois relatives aux institutions financières fédérales, soit la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les compagnies de prêt, la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi sur les associations coopératives de crédit et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Le Bureau met également en application la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise et il exécute certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

Le défi que posent les responsabilités confiées au Bureau à l'égard desdites lois est considérable, car la plupart de ces lois sont en vigueur depuis de nombreuses années et ne tiennent pas encore compte de l'évolution rapide du système

financier. En outre, de nouveaux projets de loi sont en voie d'élaboration. D'importantes modifications à la Loi sur les compagnies fiduciaires et à la Loi sur les compagnies de prêt ont été énoncées dans un avant-projet de loi et les travaux se poursuivent au sujet d'une nouvelle loi sur les assurances et de changements à la Loi sur les banques.

La loi créant le Bureau reconnaît cette évolution et confère au surintendant une plus vaste gamme de pouvoirs d'intervention dès qu'il décèle un problème dans une institution. Le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires constitue un bon exemple. En vue de la mise en oeuvre des projets recommandés dans le document sur les nouvelles directions, le gouvernement a nommé le surintendant actuel Inspecteur général des banques et surintendant désigné en février 1987. Cette nomination a permis de lancer le processus d'établissement d'un nouveau ministère tout en assurant la poursuite des travaux courants en matière de réglementation.

La loi établissant le Bureau reconnaît également l'importance et la signification qu'attache le surintendant à son indépendance. Ce dernier est nommé par le gouverneur en conseil pour une période de sept ans et le Bureau est désigné «employeur distinct», ce qui permet au surintendant d'exercer les pouvoirs et les fonctions que lui confie le Conseil du Trésor à l'égard de la gestion du personnel, des conditions d'emploi et des relations patronales-syndicales.

Le mandat du surintendant est axé sur la protection et le bien-être des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite. Le Bureau a pour tâche de préserver la confiance du public dans la sûreté et la sécurité des institutions avec lesquelles il transige et auxquelles il confie ses épargnes sous forme de dépôts, de polices d'assurance ou de cotisations à des caisses de retraite.

Le Bureau se préoccupe principalement de la capacité de chaque institution fédérale de se conformer à toutes ses obligations. Les mesures prises par le Bureau sont motivées d'abord et avant tout par une attention prudente à l'égard des liquidités et de la solvabilité de chaque institution. Cet objectif se fonde sur l'hypothèse voulant que la confiance du public dans la sécurité des institutions financières est essentielle à la prospérité économique.

Compte tenu de cette préoccupation, le Bureau recueille des renseignements sur les opérations des institutions financières fédérales afin d'élaborer des projets de politique devant être soumis à l'examen des ministres et d'évaluer les points forts et les faiblesses des divers éléments du système financier dans le but de conseiller le gouvernement. En outre, il contrôle le degré de conformité des institutions aux lois, règlements et lignes directrices qui s'appliquent à chacune d'elle. Encore une fois, l'ensemble des travaux du Bureau vise à garantir la protection et la sécurité des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite.

Le défi du changement

La sûreté, la sécurité et la stabilité constituent des éléments essentiels à tout système financier bien équilibré qui assure la croissance et la prospérité du pays.

La sûreté, la sécurité et la stabilité constituent des éléments essentiels à tout système financier bien équilibré qui assure la croissance et la prospérité du pays. L'évolution rapide du système financier comporte toutefois des risques. Le défi qui se pose à nous consiste à assurer la sûreté, la sécurité et la stabilité du système financier compte tenu du changement et des risques croissants. Par conséquent, le surintendant a pour rôle principal d'analyser l'évolution des facteurs pouvant influer sur le contexte économique, d'évaluer leurs répercussions éventuelles sur la stabilité des institutions financières et de prendre les mesures qui s'imposent.

Évaluation du contexte économique

La relance de l'économie en Amérique du Nord se poursuit. Notre économie se caractérise par une croissance gigantesque de la complexité et de l'innovation au sein des marchés financiers. Les nouvelles mesures financières des dernières années ont été adoptées dans des conditions de marchés favorables et les risques qu'elles comportent pourraient ne se concrétiser que si la conjoncture devenait moins favorable.

Le volume et la valeur des opérations financières d'envergure qui portent sur les eurodevises, les obligations, les changes et le papier commercial ont enregistré une croissance exponentielle. À titre d'exemple, plus de 1,5 billion de dollars sont transigés chaque jour par le système de compensation de New York et les institutions financières canadiennes y prennent une part très active. Les techniques de traitement et de transmission des données sont extrêmement puissantes et il est nécessaire d'élaborer des systèmes de contrôle à la fine pointe de la technologie en vue de prévenir les accidents ou, le cas échéant, d'en limiter les dégats.

Le lourd fardeau d'endettement des particuliers, des sociétés et de l'État constitue un autre facteur important pouvant influer sur le contexte financier. De façon générale, les conditions actuelles du marché et les taux d'intérêt permettent de supporter ces dettes. Toutefois, les gouvernements des pays moins développés éprouvent de la difficulté à assumer ce fardeau et continuent de renégocier les modalités d'emprunt.

En outre, les marchés se sont internationalisés et sont devenus beaucoup plus concurrentiels. La concurrence augmente, tant à l'échelle nationale qu'internationale, à mesure que les institutions tirent profit des nouvelles occasions d'accéder à de nouveaux marchés et d'offrir d'autres services financiers dont ils ignorent encore la nature, les caractéristiques et les rouages. Au Canada et à l'étranger, les institutions financières peuvent profiter de plusieurs nouveaux débouchés leur permettant de devenir plus prospères.

Assurer l'équilibre du système compte tenu de la situation économique

L'établissement d'un système financier sûr dans un contexte en constante évolution représente un défi de taille. La réglementation et la surveillance jouent un rôle prépondérant mais d'autres facteurs sont également essentiels pour assurer un juste équilibre.

Dirigeants

Un système équilibré repose sur la compétence et l'intégrité des dirigeants de nos institutions financières. Certaines données très fiables révèlent que les institutions

financières canadiennes sont dirigées à la fois de façon intègre et compétente. En règle générale, les pratiques de gestion canadiennes se comparent favorablement aux normes internationales.

Pour assurer la vigueur du système, les conseils d'administration de nos institutions financières doivent viser l'autonomie administrative et comprendre toutes leurs responsabilités fiduciaires, et orienter leur action en conséquence, en veillant à appliquer des méthodes de gestion valables et à effectuer des contrôles financiers et internes de qualité.

Dans le même ordre d'idée, les institutions financières canadiennes doivent être autonomes sur le plan administratif, c'est-à-dire que les gestionnaires compétents et honnêtes doivent se consacrer autant à leurs responsabilités fiduciaires qu'à celles qui leur incombent à l'égard de l'entreprise. Ils doivent se concentrer sur la sûreté et la prospérité de l'institution et la gérer sans être influencés par des intérêts extérieurs. Des limites et des contrôles rigoureux doivent être imposés aux transactions avec des parties liées.

Sans égard à sa taille, chaque institution doit reconnaître la nécessité d'un niveau élevé de perfectionnement et de la capacité à s'adapter au changement. En outre, un bon gestionnaire doit être en mesure de prendre du recul et d'évaluer l'incidence des opérations sur l'institution. L'expérience au Canada et aux États-Unis révèle que les erreurs de gestion constituent le principal facteur des faillites et des quasi-faillites des institutions financières.

Capitalisation adéquate des opérations
Chaque institution financière doit bénéficier d'un financement approprié et être gérée de façon autonome. Au Canada, les institutions financières profitent des débouchés que leur offre de temps à autre la conjoncture économique favorable pour accroître leurs réserves, leurs capitaux et leurs liquidités, ce qui constitue une saine pratique de gestion.

Vérifications compétentes
Les travaux des vérificateurs internes et externes doivent être des plus compétents et orientés vers l'application de méthodes de comptabilité et de contrôle équilibrées et prudentes. Les administrateurs d'une institution et les autorités de réglementation doivent être en mesure de se fier aux rapports de vérification.

Rentabilité
Avant tout, les institutions financières doivent être rentables. En outre, elles doivent être en mesure d'absorber les chocs que subit le système et d'avoir accès à de nouveaux capitaux lorsque le besoin s'en fait sentir. Encore une fois, les institutions financières canadiennes semblent généralement rentables et selon certaines indications, cette situation se maintiendra, au profit du système financier canadien.

Rôle de la réglementation et de la surveillance

Le rôle du Bureau du surintendant ne consiste pas à tenter de gérer une institution, mais plutôt d'analyser le contexte financier et d'établir des règles et des lignes directrices fondées sur une évaluation censée des réalités commerciales et des politiques élaborées par le gouvernement. Nous visons un juste équilibre entre trois éléments : les préoccupations prudentes au titre de la protection du public, l'observation de la loi et des règlements, et la marge de manoeuvre dont ont besoin les institutions pour bien s'acquitter de leurs tâches.

En matière de réglementation, notre rôle consiste à raffermir les conditions de gestion prudente et à déterminer les situations qui pourraient découler de pressions. L'évaluation de la situation financière de chaque institution sous l'angle de ses liquidités et de sa solvabilité constituent un élément de ce rôle, tout comme l'évaluation de la rentabilité et du capital de chaque institution et de sa capacité, sur le plan financier, d'affronter toutes les difficultés susceptibles de survenir.

Les mandats établis en vertu des diverses lois qui relèvent de la compétence du Bureau du surintendant sont vastes et complexes. D'une part, il convient de réagir lorsque les institutions sont en difficulté; d'autre part, il faut prendre des mesures pour prévenir ces problèmes. Dans le cadre de son mandat, le Bureau du surintendant s'acquitte de ces deux fonctions.

La tâche du Bureau en matière de surveillance repose sur le raffermissement de l'autonomie administrative et de l'autoréglementation. Le Bureau doit établir des rapports dynamiques et ouverts avec la direction, les conseils d'administration et les comités de vérification des institutions financières. Bien avant la création du Bureau, de nombreux efforts avaient été consacrés à l'établissement de tels rapports. Un programme de communication directe avec les conseils d'administration des banques était déjà en vigueur; le Bureau continue de créer des liens semblables avec les conseils d'administration des compagnies d'assurance et des sociétés fiduciaires et de prêt. Ces programmes ont été bien accueillis et les grandes questions ont fait l'objet de discussions ouvertes et approfondies.

Il est également important d'entretenir de féconds rapports avec

les vérificateurs. Le vérificateur joue un rôle capital en ce qui touche la santé d'un organisme, car il examine et authentifie les états financiers qui présentent la situation financière de chaque institution. En principe, les états financiers vérifiés constituent des documents réglementaires. En ayant recours au rapport de vérification et en discutant des conclusions avec les vérificateurs, la direction et les comités de vérification, le surintendant vise à établir un climat de travail favorisant l'indépendance du vérificateur, tout en assurant la pertinence des méthodes de comptabilité et d'évaluation de l'actif. Le Bureau a également pris des mesures afin de créer des comités consultatifs composés de vérificateurs des banques, des sociétés fiduciaires, des compagnies d'assurance-vie et d'assurance de biens et de risques divers, dans le but de raffermir les liens entre le Bureau et les vérificateurs des institutions.

Le Bureau du surintendant demeure en étroite communication avec les institutions dont il assure la surveillance. Pour effectuer une surveillance efficace, il importe de bien connaître l'activité et l'évolution de l'institution, les personnes qui y travaillent, son orientation et son adaptation au changement. Les rapports avec les organismes professionnels et avec ceux qui représentent les diverses industries sont également d'une importance capitale pour l'efficacité du Bureau. De nombreux contacts sont établis avec toute une gamme d'organismes professionnels et industriels : par exemple, l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Institut canadien des actuaires, le Bureau d'assurance du Canada, l'Association des compagnies de fiducie du Canada, l'Institut Canadien des Comptables Agréés et l'Association canadienne des paiements.

Tous ces rapports avec les administrateurs, les vérificateurs, les gestionnaires, les associations industrielles, les organismes professionnels et d'autres autorités de réglementation et ministères permettent au Bureau d'acquérir les connaissances dont il a besoin pour évaluer les risques et les options et conseiller le Ministre au sujet des politiques visant à accroître la sûreté du système financier.

La réglementation est et doit être un exercice de collaboration. À mesure que le secteur des finances deviendra de plus en plus complexe et que les changements seront plus nombreux, cette collaboration revêtira un caractère fondamental. Il importe également de plus en plus que tous les intervenants jouent leur rôle de façon professionnelle et compétente.

Conscient du fait que la vigueur de tout système dépend de celle de ses éléments, le surintendant s'efforce d'appliquer à chaque institution financière des méthodes de surveillance équitables et uniformes. L'expérience au Canada et à l'étranger révèle qu'il est très difficile de transiger efficacement avec les institutions déjà en difficulté. La nécessité de prévoir les problèmes et d'intervenir en conséquence représente un objectif fondamental du Bureau du surintendant.

Bien avant la création du Bureau, on travaillait à l'implantation d'une structure et de programmes qui satisferaient à ce besoin d'anticipation des problèmes et, le cas échéant, d'intervention dans le but de prévenir toute autre difficulté. La prochaine section du rapport présente le nouvel organisme et précise les rôles que jouent ses diverses divisions.

Préparatifs en vue de relever le défi

La vigueur de l'économie a influé de façon positive sur l'industrie des services financiers qui a enregistré une croissance globale de l'actif total et des bénéfices.

Chacun des éléments constituant le Bureau du surintendant a fait l'objet d'études vers le milieu des années 80. En raison de la faillite de deux banques, on accordait beaucoup d'importance aux faiblesses du système de surveillance des banques; certains problèmes avaient également été décelés au sein du Département des assurances.

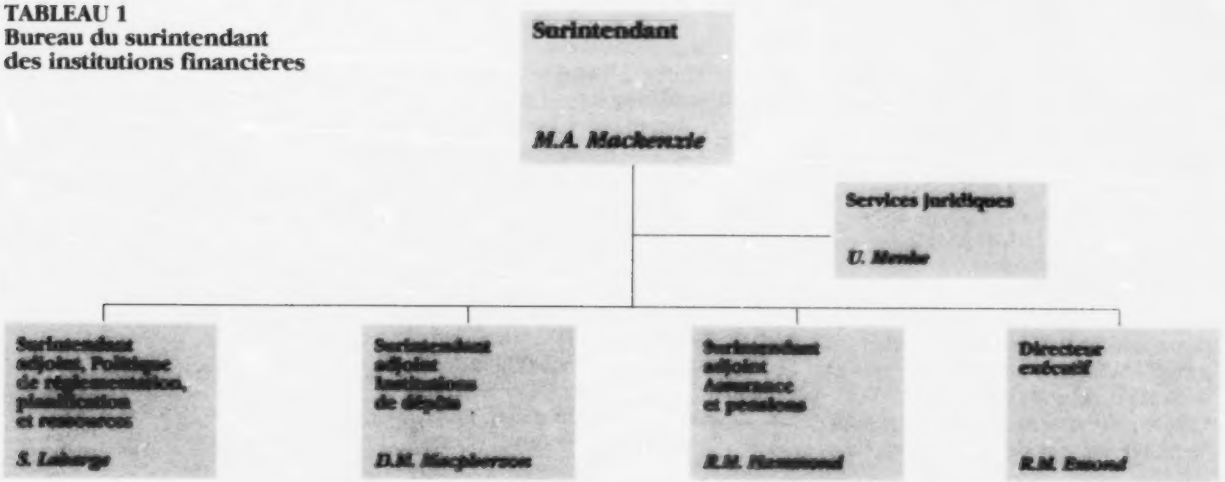
En février 1987, le surintendant en poste a été nommé Inspecteur général des banques et surintendant désigné. En avril 1987, en prévision de l'adoption de la nouvelle loi, le surintendant désigné a fait appel à un groupe de conseillers pour revoir chaque élément du processus de surveillance des banques, des sociétés fiduciaires et de prêt, des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Par ailleurs, des experts-conseils ont examiné les exigences éventuelles liées à l'acquisition d'entreprises de courtiers en valeurs mobilières par des banques, projet compris dans la loi à l'étude. Ces travaux, de même que les recommandations qui en ont découlé, ont été jumelés aux conclusions d'études antérieures. Ensemble, ils ont constitué une base solide qui a permis d'établir les priorités et l'orientation du nouveau Bureau.

Il a fallu relever d'importants défis inhérents à l'établissement d'un nouvel organisme. Non seulement devait-on regrouper quelque 285 employés (225 du Département des assurances et 60 du bureau de l'Inspecteur général des banques), mais selon les conclusions des études, il importait de décentraliser les activités de surveillance vers les grands centres financiers canadiens. Par ailleurs, il fallait mettre sur pied un système dynamique facilitant l'adaptation aux importants changements immédiats et futurs apportés à la politique du gouvernement et convertir les nouvelles politiques en mesures concrètes. Tous ces facteurs, en plus du processus d'établissement d'un nouveau ministère, devaient être pris en compte dans la création de la nouvelle structure hiérarchique du Bureau.

Des discussions avec les autorités de réglementation d'autres pays, plus particulièrement du Royaume-Uni et des États-Unis où des tendances semblables ont été relevées dans le domaine de la réglementation et de la surveillance, ont permis d'élaborer des options. Toutefois, les exigences du système parlementaire canadien, englobant les paliers fédéral et provincial, ont nécessité des solutions à la fois nouvelles et distinctes.

La nouvelle loi prévoyait la création

TABLEAU 1
Bureau du surintendant des institutions financières



d'un poste de surintendant des institutions financières et d'au plus trois postes de surintendants adjoints (voir le tableau 1). Trois surintendants adjoints dirigent chacun un secteur du Bureau du surintendant : Politique de réglementation, planification et ressources, Institutions de dépôts et Assurance et pensions.

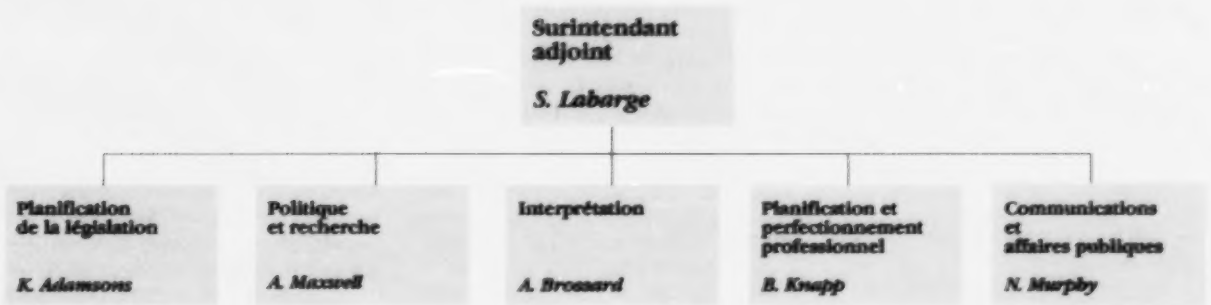
Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources

Il convenait, dans l'immédiat, de bien guider les industries réglementées, tout en appuyant l'orientation de la politique du gouvernement. C'est pourquoi le Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources a reçu le mandat de présenter le point de vue du Bureau en ce qui concerne la planification des mesures législatives du gouvernement, d'élaborer des règlements, de formuler des projets de politique, d'exécuter des travaux de recherche et de revoir les demandes complexes provenant des institutions afin de conseiller les ministres au sujet des diverses décisions qu'ils doivent prendre. Le secteur représente un point central qui assure, pour toutes les institutions financières réglementées, une approche uniforme au chapitre des décisions et de l'interprétation ainsi que de la prise de règlement.

La Division de la planification et du perfectionnement professionnel a été créée au sein de ce secteur et un groupe des affaires publiques a été mis sur pied afin d'organiser et de diriger les communications du Bureau avec les industries, les organismes professionnels, les médias et le public.

Les employés du secteur sont en poste à Ottawa; un gestionnaire est affecté au bureau de Toronto.

TABLEAU 2
Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources



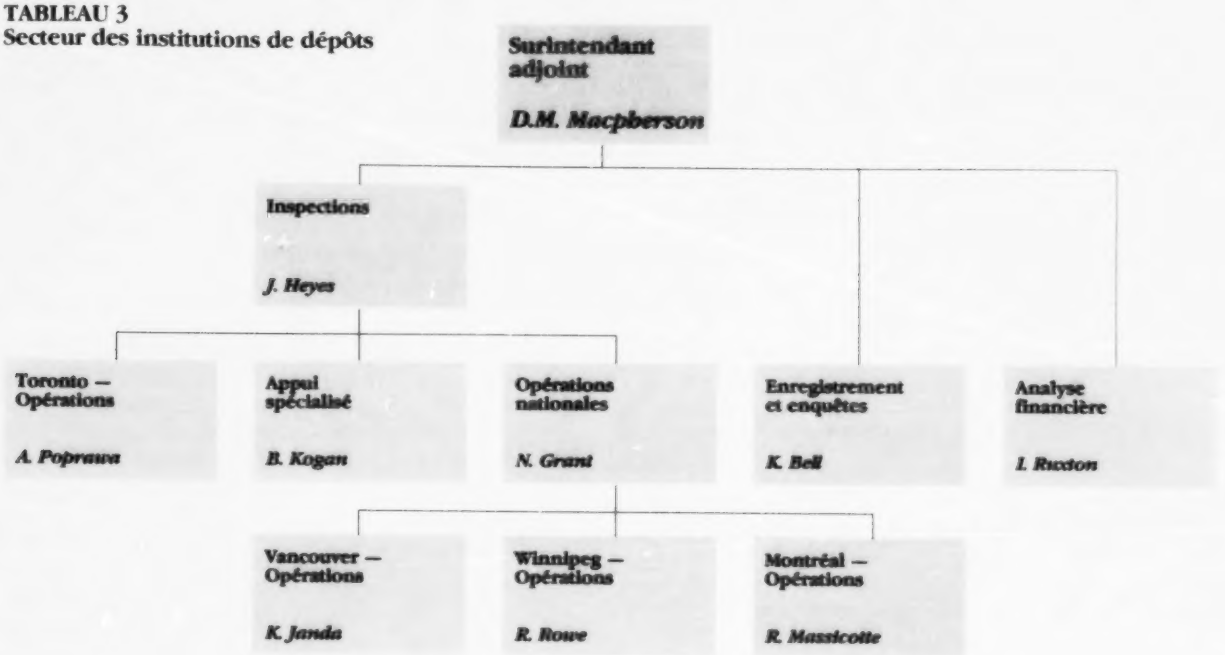
Secteur des institutions de dépôts

En raison de l'intention du gouvernement de permettre aux sociétés fiduciaires de concurrencer plus directement les banques en élargissant la gamme de leurs services, et compte tenu du fait que les activités se ressemblaient passablement, la Division des compagnies de fiducie et de prêt du Département des assurances a été jumelée à la Division de l'inspection et de la recherche du bureau de l'Inspecteur général des banques pour former le Secteur des institutions de dépôts.

Ce secteur, dont les bureaux sont situés à Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg et Ottawa, est chargé de surveiller les banques, les sociétés fiduciaires et de prêt, les sociétés d'investissement et les associations coopératives de crédit régies en vertu de lois fédérales. Il a pour mandat principal de surveiller la solvabilité de ces institutions et de déterminer si elles observent les lois et règlements fédéraux.

En outre, le secteur examine les activités de certaines institutions à charte provinciales en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou à titre de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ainsi, environ 55 institutions font l'objet d'un examen du Bureau.

TABLEAU 3
Secteur des institutions de dépôts

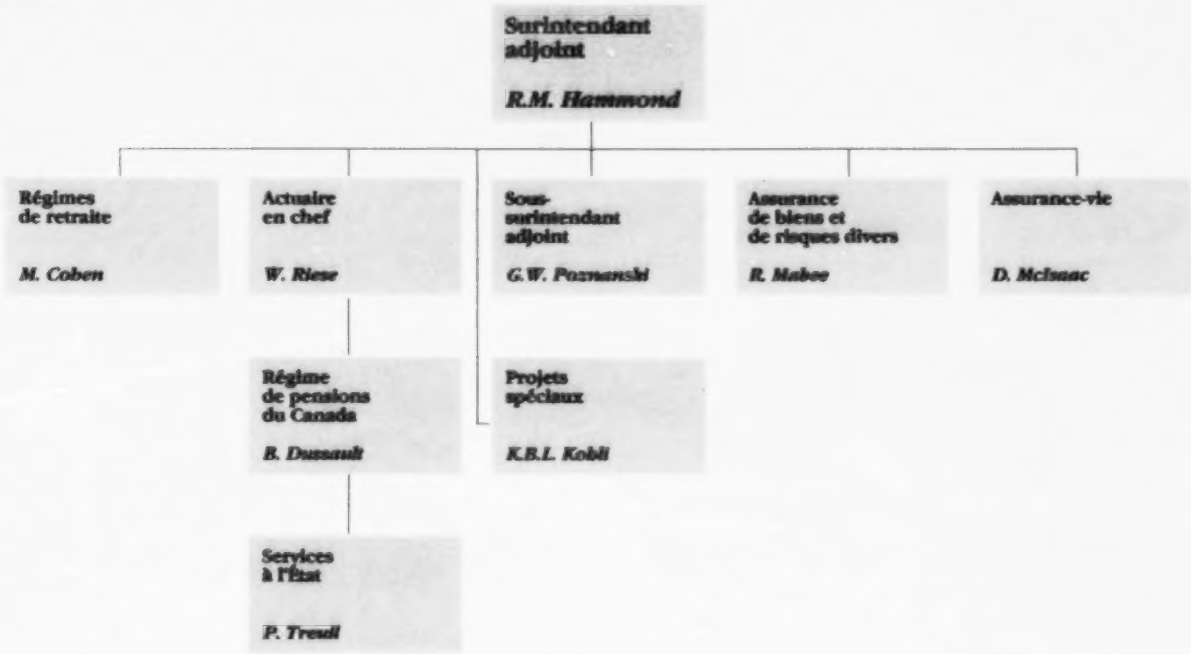


Secteur de l'assurance et des pensions

En comparaison aux changements fondamentaux susmentionnés, les rajustements apportés aux autres éléments constituant le nouveau Bureau ont été moins spectaculaires, mais tout aussi importants. À la suite des recommandations formulées par le vérificateur général du Canada dans son rapport de 1986 à l'intention du surintendant des assurances, la Division de l'assurance-vie dont le mandat consiste à surveiller les compagnies d'assurance-vie canadiennes et étrangères qui font des affaires au Canada, et la Division de l'assurance de biens et de risques divers qui en fait de même pour les compagnies d'assurance générale, ont raffermi leur approche en matière d'analyse et d'inspections sur place.

Afin d'accroître la responsabilité au titre de la surveillance des régimes de retraite enregistrés en vertu de lois fédérales, le service de surveillance de ces régimes a été isolé des services actuariels. La Division de l'assurance-vie, la Division de l'assurance de biens et de risques divers, la Division des régimes de retraite et l'actuaire en chef relève du surintendant adjoint, Secteur de l'assurance et des pensions. Cette structure tient compte de la nature spécialisée de la surveillance des régimes de retraite, des travaux nécessaires pour offrir des conseils et des services actuariels à l'État et des importantes différences qui existent à l'heure actuelle et qui se maintiendront vraisemblablement entre les divers segments de l'industrie de l'assurance.

TABLEAU 4
Secteur de l'assurance et des pensions



Secteur des services de gestion

Pour compléter la structure du Bureau, le Secteur des services de gestion a été créé afin d'offrir des services de soutien aux programmes dans les domaines du personnel, des finances, de l'administration et des systèmes. En outre, le ministère de la Justice a créé au Bureau une Section des services juridiques.

Comité exécutif

Le Bureau est dirigé par un comité exécutif présidé par le surintendant et composé des surintendants adjoints, du directeur exécutif, de l'avocate-conseil et de la directrice des Communications et affaires publiques. Le Comité tient des réunions périodiques pour examiner les questions portant sur l'industrie, le gouvernement et le Bureau.

Comité de surveillance des institutions financières

La loi habilitante prévoyait la création d'un comité composé du surintendant, du gouverneur de la Banque du Canada, du président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du sous-ministre des Finances. Le Comité de surveillance des institutions financières a pour mandat de faciliter la consultation et l'échange de renseignements entre les membres à l'égard de toutes les questions relatives à la surveillance des institutions financières, et de fournir des renseignements sur la situation générale des institutions et sur d'éventuels problèmes.

Le Comité évalue l'incidence sur les institutions financières de situations imprévues à l'intérieur des marchés financiers, d'importantes questions de prudence en matière de réglementation et de surveillance et veille à ce que les données statistiques et les renseignements qualitatifs soient recueillis et échangés de façon périodique et opportune.

Le Comité a tenu sa première réunion le 25 février 1988. Deux autres rencontres ont eu lieu depuis cette date.

La meilleure utilisation des personnes

Au cours de l'année écoulée, bon nombre de mesures organisationnelles ont été adoptées pour permettre au Bureau d'accroître la vigueur et la stabilité du système financier canadien et pour maintenir la confiance du milieu international des affaires dans les institutions financières canadiennes. À Ottawa, les employés

ont été groupés sous un même toit; au cours de l'automne, tout le personnel de Toronto emménagera dans un immeuble fédéral remis à neuf.

De nouveaux employés spécialisés ont été recrutés et une firme de recherche de cadres a trouvé des candidats pour des postes de niveaux supérieurs qui ont été créés à Toronto. En outre, les travaux se poursuivent afin d'accroître et de maintenir les compétences de tout le personnel du Bureau.

Le surintendant a recours aux services de conseillers externes pour obtenir des conseils très techniques de même que des services de soutien dans plusieurs domaines. À la suite d'une recommandation de la Commission Estey, les services d'une entreprise ont été retenus afin d'étudier le régime de rémunération appliqué par le Bureau du surintendant. On procède actuellement à la mise en oeuvre initiale des recommandations se rapportant aux cadres supérieurs.

Dès le départ, le Bureau a mis au point une stratégie afin d'utiliser le mieux possible la technologie; on a fait l'acquisition d'équipement informatique et un système d'information est actuellement mis en place afin d'améliorer la surveillance des institutions. Ce système devrait être entièrement fonctionnel au cours de la prochaine année.

Le Bureau a élaboré un plan d'entreprise détaillé pour l'exercice 1988-1989 dans le but d'orienter ses travaux. Il procède actuellement à la mise en oeuvre de ce plan. Par ailleurs, l'exercice d'élaboration du plan d'entreprise de 1989-1990 s'amorcera bientôt.

Toutes ces réalisations hiérarchiques se sont produites dans une période caractérisée par des changements considérables et par l'incertitude. Les résultats de cet exercice influeront de façon profonde sur la capacité du Bureau de s'acquitter de son mandat et de donner suite aux nombreuses attentes qu'il a créées.

Même s'il faudra du temps pour profiter pleinement de ces initiatives, les résultats atteints au cours de l'exercice écoulé révèlent que le Bureau est en bonne voie de se conformer au mandat que lui a confié le Parlement. La prochaine section du rapport donne un aperçu des industries faisant l'objet de la surveillance du surintendant et précise les travaux du Bureau à leur égard.

Institutions financières fédérales et rôle du Bureau en matière de surveillance

Des événements survenus au pays et à l'étranger ont grandement influé sur le fonctionnement et la réglementation des institutions financières.

En 1987, l'économie du Canada a connu sa sixième année d'expansion à la suite de la récession de 1981-1982. Malgré l'effondrement du marché boursier, les entreprises et les consommateurs n'ont pas cessé de dépenser. Il convient probablement de qualifier de solide plutôt que de spectaculaire la croissance enregistrée; le produit intérieur brut réel a augmenté de 3,9 p. 100 depuis 1986. La vigueur de l'économie a influé de façon positive sur l'industrie des services financiers qui a enregistré une croissance globale de l'actif total et des bénéfices.

La présente section porte sur chaque groupe d'institutions fédérales et renferme un exposé sur le rôle du Bureau à l'égard de leur surveillance au moyen d'inspections.

Compagnies d'assurance et sociétés de secours mutuels

À la fin de mars 1988, 443 compagnies d'assurance et sociétés de secours mutuels étaient actives au Canada. (Voir la classification au tableau 5.)

Compagnies d'assurance-vie

L'exercice des compagnies d'assurance-vie commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. En 1987, les primes relatives aux nouvelles polices d'assurance-vie ont augmenté de 12 p. 100; dans le cas des contrats de rentes, les primes ont enregistré une hausse de plus de 19 p. 100. Les rentes comptent maintenant pour plus de 60 p. 100 du revenu-primes total au Canada.

Malgré ces gains, les bénéfices nets de toutes les compagnies canadiennes ont diminué de 25 p. 100 par rapport à 1986. Cette baisse peut être attribuée aux frais de mise en marché et de développement liés à la hausse importante du nombre de nouvelles polices, à la baisse de la valeur marchande des placements et aux pertes subies aux États-Unis au titre de l'assurance contre les accidents et la maladie. Cependant, cette industrie demeure généralement en bonne santé financière, malgré une certaine réduction des marges d'avoirs propres.

Le niveau des fonds propres et de l'excédent conservés par les compagnies d'assurance-vie canadiennes s'est légèrement accru en termes réels en 1987, mais il a diminué si on le compare au passif et aux réserves obligatoires. À la fin de 1987, les fonds propres et l'excédent représentaient 8,4 p. 100 du passif et des réserves obligatoires, en baisse par rapport aux 9,3 p. 100 enregistrés l'année précédente. Bien que les fonds propres et l'excédent demeurent élevés, la tendance à la baisse représente l'un des facteurs qui a obligé le Bureau à prendre des règlements visant à imposer aux compagnies d'assurance-vie des exigences portant sur les seuils des fonds propres et de l'excédent.

Compagnies d'assurance de biens et de risques divers

L'exercice financier des compagnies d'assurance de biens et de risques divers commence également le 1er janvier et prend fin le 31 décembre. Au cours de l'exercice

TABLEAU 5
Classification des compagnies et sociétés au 27 mars 1988

	CANADIENNES	BRITANNIQUES	ÉTRANGÈRES	TOTAL
Compagnie d'assurance de biens et de risques divers	112	22	120	254
Compagnies d'assurance-vie	56	11	83	150
Sociétés de secours mutuels	16	-	23	39
Total	**184**	**33**	**226**	**443**

terminé le 31 décembre 1987, les bénéfices nets des compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont augmenté de quelque 7 p. 100 par rapport à l'exercice précédent; cependant, ce résultat remarquable est quelque peu décevant, car les forts gains enregistrés en début d'exercice ont été suivis de baisses plus tard au cours de 1987. La hausse des taux de primes a constitué l'élément positif du début de l'exercice, mais les sinistres ont commencé à augmenter plus rapidement que les primes plus tard au cours de l'année.

Dans le cas des consommateurs, l'impossibilité d'avoir accès à de l'assurance n'a pas posé de graves problèmes en 1987, contrairement à la pénurie enregistrée en 1985 et 1986. L'accroissement de la rentabilité et l'intensification de la concurrence semblent avoir allégé ce problème.

Selon le rapport établi entre les fonds propres et l'excédent, d'une part, et le passif et les réserves obligatoires, d'autre part, les niveaux de solvabilité des compagnies canadiennes sont demeurés stables en 1987. Les fonds propres et l'excédent ont représenté environ 33 p. 100 du passif et des réserves obligatoires en fin d'exercice, soit le même niveau qu'à la fin de 1986.

En ce qui touche l'observation de l'article 103 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la situation a évolué en 1987. En moyenne, à la fin de cette année, la valeur de l'actif a dépassé les seuils prévus par l'article 103 dans une proportion de quelque 16 p. 100, comparativement à 22 p. 100 à la fin de 1986 et à 21 p. 100 à la fin de 1985. Cette réduction peut être attribuable à deux facteurs : la baisse de la valeur marchande des actions à la suite de l'effondrement des marchés boursiers en octobre et le resserrement des critères de l'article 103 par le biais de la nouvelle législation.

Nouvelles exigences prévues par l'article 103

En vertu de l'article 103, l'actif des compagnies canadiennes d'assurance de biens et de risques divers doit dépasser leur passif selon des montants établis. La nouvelle législation renforce les seuils permanents des fonds propres et de l'excédent, appelés «test de l'article 103» dans le cas des compagnies canadiennes et «test de la suffisance des dépôts» dans le cas des compagnies britanniques et étrangères. Autrefois, les compagnies devaient veiller à ce que leurs marges de fonds propres et d'excédent représentent au moins 15 p. 100 des provisions pour sinistres, en plus d'un pourcentage des primes non gagnées pouvant varier entre 0 et 15 p. 100 selon l'évolution des sinistres. Le texte législatif adopté en juillet 1987 prévoit l'ajout de deux tests et les compagnies sont maintenant tenues de satisfaire au plus rigoureux de ces trois tests.

Les nouvelles exigences en vertu de l'article 103 ont été conçues pour être plus sévères à l'endroit des compagnies dont l'évolution des sinistres a été négative et qui se sont développées très rapidement. Il semble que cet objectif soit en voie d'être atteint.

Sociétés de secours mutuels

Au cours des dernières années, seules quelques-unes parmi la quarantaine de sociétés de secours mutuels fédérales ont oeuvré activement dans la vente de polices d'assurance-vie ou maladie au Canada.

Cinq grandes organisations accaparent la majorité (plus de 95 p. 100) du revenu-primes des sociétés de secours mutuels et la plupart des polices en vigueur. Les systèmes de commercialisation et les produits offerts par ces organismes font qu'ils ressemblent aux compagnies d'assurance commerciales.

En 1987, le revenu-primes des sociétés de secours mutuels canadiennes a augmenté de 10,4 p. 100 par rapport à 1986. Le revenu d'exploitation net de toutes les sociétés canadiennes a diminué par rapport à 1986, mais cette situation peut être imputée à l'augmentation des réserves. Une seule société de secours mutuels canadienne est passablement active à l'étranger; sa filiale américaine semble rentable.

Règle générale, la situation financière des sociétés de secours mutuels demeure solide même si, dans certains cas, la diminution du nombre de membres risque d'entraîner une augmentation des frais généraux et une réduction des dividendes versés aux assurés.

Inspection des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels

Cette année, on a procédé à quelque 140 inspections sur place visant des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. En outre, 73 compagnies d'assurance-vie et 9 sociétés de secours mutuels ont été visitées.

La loi prévoit que chaque compagnie doit faire l'objet d'une inspection triennale. Étant donné l'évolution de la conjoncture, le Bureau a accru la fréquence des inspections au cours des dernières années, visitant chaque compagnie tous les deux ans en moyenne. Certaines compagnies ont même été examinées chaque année.

L'ordre des inspections dépend de l'exposition au risque, les compagnies faisant l'objet des risques les plus importants étant visitées en premier. L'évaluation des risques porte sur une estimation du niveau et du taux de croissance du revenu-primes, sur l'observation des seuils de l'actif, sur les catégories de polices souscrites,

sur la concordance de l'actif et du passif, sur la rentabilité, sur le recours à la réassurance et sur la nature des contrats de réassurance, sur les niveaux absolus et relatifs des fonds propres et de l'excédent, sur la composition de l'actif, sur la fiabilité, sur une période donnée, des hypothèses actuarielles et des estimations visant des provisions ultimes pour sinistres, et sur le rendement global des gestionnaires.

Des critères semblables liés aux risques déterminent l'importance relative des conclusions de l'inspection. Les cas où les opérations d'une compagnie sont susceptibles d'exposer les détenteurs de polices à un risque indû, la compagnie n'étant pas en mesure de s'acquitter de ses obligations à leur endroit, sont traités en priorité. Les problèmes administratifs ou autres qui ne menacent pas la solvabilité sont abordés de façon moins urgente. Les inspecteurs sont souvent en mesure de conseiller les gestionnaires des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels ou de répondre aux questions de la direction quant à la façon d'améliorer leurs opérations.

Les résultats des inspections sont communiqués à la haute direction du Bureau du surintendant et de la compagnie en cause. Sous la conduite de leur chef d'équipe, les trois ou quatre inspecteurs intéressés produisent un rapport. Celui-ci est ensuite examiné par l'inspecteur en chef et approuvé par le directeur des inspections. Le document est ensuite soumis au directeur général chargé d'assurer la solvabilité soutenue des compagnies surveillées.

Le directeur des inspections veille à ce que les compagnies visitées soient avisées des résultats de l'inspection à la fin de celle-ci. Un rapport écrit leur est communiqué peu après. Le directeur voit aussi à ce que les compagnies fassent état des mesures de redressement qu'elles entendent adopter en regard des lacunes soulignées en cours d'inspection.

Régimes de retraite

La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension vise surtout à s'assurer que les régimes qui y sont assujettis prévoient le versement de prestations équitables aux participants retraités et sortants, de même qu'à leurs conjoints, et jouissent d'une situation financière leur permettant de verser les prestations de retraite prévues. La loi fixe des seuils visant notamment les modalités de participation à un régime, l'immobilisation des cotisations, la transférabilité des droits à la retraite, le seuil des cotisations patronales, les droits à une retraite anticipée et la divulgation de l'information.

La loi s'applique à plus de 900 régimes de retraite couvrant des employés de compagnies et d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral. Il s'agit notamment des banques, des compagnies aériennes, des compagnies de télécommunications et de transport interprovincial et international, et de quelques sociétés d'État. Certains régimes regroupent un très petit nombre de cotisants, tandis que d'autres touchent plusieurs milliers d'employés. Les régimes dont bénéficient les députés et sénateurs, les employés de la Fonction publique du Canada, les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada ne relèvent pas du Bureau; ils font plutôt l'objet de règlements particuliers.

Au 31 décembre 1987, la valeur marchande totale de l'actif des régimes visés par la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension s'élevait à environ 31,9 milliards de dollars, soit 3 p.100 de plus que les 31,1 milliards enregistrés l'année précédente.

Inspection des régimes de retraite

L'inspection sur place des régimes de retraite retient beaucoup l'attention depuis quelques années. Il est question d'accroître sensiblement leur nombre. Un projet pilote dans le cadre duquel on a inspecté un nombre accru de régimes a mis l'accent sur certaines préoccupations. Ce projet a été exécuté au printemps de 1988; les résultats sont présentement à l'étude et une nouvelle politique en matière d'inspection est en voie d'élaboration.

Le Bureau prévoit effectuer environ 40 inspections sur place en 1988-1989, contre 3 ou 4 en moyenne ces dernières années.

Afin d'améliorer les communications entre le Bureau et les régimes relevant de sa compétence, une nouvelle publication intitulée *Le Point sur les pensions* a été conçue pour renseigner tous les répondants des régimes de pension fédéraux et les organismes de l'industrie. Le premier numéro, publié en août 1988, traite du projet pilote touchant les inspections.

Sociétés fiduciaires et de prêt

On dénombre 33 sociétés fiduciaires et 30 sociétés de prêt constituées en vertu de lois fédérales. Onze sociétés de prêt sont des filiales de banques. L'actif total et la rentabilité des sociétés fiduciaires et de prêt ont sensiblement augmenté l'an dernier. L'exercice de ces sociétés s'étend du 1er janvier au 31 décembre.

La croissance globale de l'économie canadienne au cours de cette période a stimulé le secteur de la construction, ce qui a donné lieu à un accroissement du revenu par suite de l'augmentation de la valeur du portefeuille des prêts hypothécaires. Les résultats d'exploitation diffèrent de ceux enregistrés en 1986. Les bénéfices avant impôt des sociétés fiduciaires fédérales sont passés de 201,1 à 225,2 millions de dollars. Dans le cas des sociétés de prêt

fédérales, ils sont passés de 53 à 347,5 millions de dollars.

Cette progression des bénéfices résulte surtout d'une forte croissance du portefeuille des prêts hypothécaires, des écarts favorables dans le domaine des placements et d'une réduction des provisions pour pertes en 1987 par rapport à 1986. Les bénéfices avant impôt de la plupart des grandes compagnies nationales ont sensiblement augmenté. La hausse appréciable des bénéfices des sociétés de prêt est surtout imputable à certaines sociétés dont les bénéfices ont fortement augmenté par suite d'une croissance sensible et d'un élargissement des écarts.

L'actif total des sociétés fiduciaires fédérales a progressé de 10,6 p. 100, passant de 32,9 à 36,4 milliards de dollars, tandis que celui des sociétés de prêt fédérales s'est accru de 12 p. 100, passant de 20,9 à 23,4 milliards de dollars.

Sociétés d'investissement

Les sociétés d'investissement obtiennent des capitaux par le biais de titres de créances et utilisent le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, acheter des obligations, des débentures ou des actions ou effectuer des placements dans des biens-fonds productifs de revenus, ou pour la revente.

On dénombrait 20 sociétés d'investissement constituées en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement au 31 mars 1988, contre 23 à la fin de l'année précédente. Quatre sociétés enregistrées au 31 mars 1987 ont été soustraites à l'application de la loi et une nouvelle société a été enregistrée.

L'actif des sociétés enregistrées au 31 mars 1988 totalisait 22,4 milliards de dollars, contre 18,3 milliards de dollars dans le cas de celles enregistrées au 31 mars 1987.

Associations coopératives de crédit

Au 31 mars 1988, sept associations détenaient un certificat en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit, à savoir l'association fédérale, la Société canadienne de crédit coopératif Limitée, et les six associations coopératives de crédit provinciales qui en sont membres.

Au 31 décembre 1987, l'actif des associations coopératives de crédit fédérales s'est maintenu à 1 milliard de dollars, soit le même niveau qu'à la fin de l'année précédente, tandis que celui des associations provinciales atteignait 4 milliards de dollars, contre 3,9 milliards de dollars à la fin de 1986.

Inspection des sociétés fiduciaires et de prêt

En vertu de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt, celles-ci doivent toutes faire l'objet d'une inspection au moins annuelle. Cette exigence statutaire a été satisfaite au cours de l'exercice 1987.

L'inspection des sociétés fiduciaires et de prêt s'effectue sur place. Elle se fonde sur l'examen des relevés statutaires annuels transmis au Bureau à la fin de l'exercice et sur une évaluation du profil des risques des sociétés. L'inspection vise avant tout à déterminer si ces dernières s'acquittent de leurs tâches de manière responsable, ne soulèvent pas d'inquiétudes du point de vue de l'instance de réglementation, présentent une situation financière saine et se conforment aux lois, règlements et lignes directrices applicables.

Le programme d'inspection englobe un examen des travaux effectués par les vérificateurs de la société afin d'en établir la fiabilité.

À la suite de l'inspection, on prépare un rapport traitant des problèmes soulevés et renfermant des recommandations à ce propos. Les résultats de l'inspection sont transmis à la société par le biais de lettres destinées aux cadres supérieurs. Un rapport sur les conclusions de l'inspection est également soumis au Ministre et à la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Banques à charte

La Loi sur les banques porte sur la constitution des banques dont aucun actionnaire individuel ne détient plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote (banques de l'annexe A) et de celles où la participation individuelle dépasse 10 p. 100 (banques de l'annexe B). Au 31 mai 1988, on dénombrait 8 banques canadiennes actives, dont 7 figurent à l'annexe A, et 57 filiales de banques étrangères, toutes à l'annexe B. En outre, 43 banques étrangères exploitaient 48 bureaux de représentation au Canada. Ces bureaux ne peuvent exercer d'opérations bancaires au Canada mais servent à promouvoir les services de la banque étrangère qu'ils représentent.

L'exercice des banques à charte canadiennes s'étend du 1er novembre au 31 octobre. Au cours de l'exercice 1987, l'actif total de toutes les banques canadiennes s'est accru de 15,4 milliards de dollars, soit 3,7 p. 100, pour atteindre 434,9 milliards de dollars, ce qui représente 92,8 p. 100 de l'actif total de toutes les banques.

Comme par les années passées, cette modeste croissance de l'actif traduit la faible demande intérieure enregistrée dans le secteur des prêts aux entreprises, à mesure que celles-ci ont continué de faire appel aux marchés des capitaux. En outre, le ralentissement des activités du secteur des prêts internationaux s'est

poursuivi, surtout en raison des pertes découlant des prêts consentis aux pays moins développés.

En 1987, l'actif des filiales de banques étrangères a augmenté de 11,8 milliards de dollars, soit 36,5 p. 100, pour atteindre 44,1 milliards de dollars. Cette forte progression est imputable à l'acquisition, au premier trimestre de 1987, de la Banque Continentale du Canada et de la Banque de la Colombie-Britannique, deux banques canadiennes, par la Banque Lloyds du Canada et par la Banque Hongkong du Canada respectivement.

La hausse des provisions pour pertes sur prêts consentis aux pays moins développés a eu un effet déterminant sur les bénéfices des banques canadiennes en 1987. Au troisième trimestre de cette même année, étant donné les conditions du marché et les mesures connexes prises par les principales banques des États-Unis et du Royaume-Uni, le surintendant a relevé l'objectif fixé antérieurement au titre des provisions pour créances à l'égard de 34 pays désignés pour le fixer entre 30 et 40 p. 100; les banques ont été priées de s'y conformer au plus tard le 31 octobre 1987. Par conséquent, les provisions constituées par les six grandes banques ont grimpé à 8,7 milliards de dollars, soit 37 p. 100 de la valeur des créances désignées en fin d'exercice, comparativement à 2,9 milliards de dollars, ou 11 p. 100 de la valeur des créances, au 31 octobre 1986.

C'est ainsi que les grandes banques ont déclaré des pertes totalisant 1 milliard de dollars en 1987, comparativement à des bénéfices de 2,1 milliards de dollars en 1986. Le revenu net avant déduction des provisions spéciales majorées atteignait 2,5 milliards de dollars, soit 17 p. 100 de plus qu'en 1986.

En 1987, le revenu net des filiales de banques étrangères s'élevait à 19,7 millions de dollars, soit 72,3 p. 100 de moins que les 73 millions de dollars enregistrés en 1986. La concurrence sur le marché, le faible écart entre les taux de prêt et d'emprunt et l'augmentation des coûts expliquent la récente diminution des bénéfices des filiales de banques étrangères.

En 1988, la marge des provisions pour pertes sur prêts a de nouveau été relevée pour atteindre 35 à 45 p. 100 des créances non réglées à l'endroit des pays moins développés, cet objectif devant être atteint le 31 octobre 1988.

Inspection des banques

Le paragraphe 246(2) de la Loi sur les banques prévoit que le surintendant doit inspecter au moins une fois l'an chacune des banques autorisées à exercer ses opérations au Canada et présenter un rapport de ses conclusions au Ministre. En 1987, toutes les banques ont fait l'objet d'une inspection et d'un rapport de la part du Bureau.

Les inspections visent à évaluer les risques inhérents aux activités des banques en vue d'assurer la prospérité de ces institutions, de préciser les domaines où des correctifs s'imposent et de veiller à ce que les banques se conforment à la Loi sur les banques, aux règlements et aux lignes directrices émises par le Bureau du surintendant.

L'inspection des banques englobe plusieurs aspects, notamment :

- un examen des documents des vérificateurs des actionnaires portant sur les plus récents états financiers annuels vérifiés, pour en établir la fiabilité;
- des analyses effectuées avant l'inspection sur place afin de comparer le rendement financier de la banque par rapport aux années précédentes et à celui d'autres banques semblables;
- l'examen des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et de comités connexes;
- l'examen de certains éléments d'actif comportant des risques sous l'angle de la qualité du portefeuille et de la gestion des procédés, ce qui englobe les diverses étapes de l'octroi de crédits allant de l'administration des demandes à la constatation des problèmes éventuels et à l'application de correctifs par le biais d'une meilleure gestion;
- l'examen des activités du service interne d'inspection et de vérification, de leurs procédures, rapports et documents de travail (dans le cas des banques qui ne comptent pas d'équipes d'inspection et de vérification, les rapports traitant d'inspections effectuées par les vérificateurs envoyés par la banque mère sont examinés);
- une rencontre des cadres supérieurs responsables des principaux secteurs d'activité;
- une rencontre avec le président et le chef de la direction pour leur soumettre les conclusions de l'inspection;
- la rencontre des vérificateurs externes pour échanger des idées concernant l'inspection, leurs travaux de vérification et toute autre question d'intérêt commun;
- au besoin, des rencontres avec le comité de vérification ou son président pour expliquer les conclusions et discuter de questions touchant la réglementation.

Les résultats des inspections sont communiqués à la banque par voie de lettres destinées au président et au chef de la direction, avec copie au président du comité de vérification, et la banque est priée d'en faire parvenir copie à chacun des vérificateurs externes. Cette lettre fait état de la portée et des conclusions de l'inspection, des problèmes soulevés et, le cas échéant, des correctifs proposés.

Les rapports d'inspection sont également transmis au Ministre et à la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Bilan de l'année — Progrès et mesures en 1987-1988

Des événements survenus au pays et à l'étranger ont grandement influé sur le fonctionnement et la réglementation des institutions financières.

La situation des institutions financières fédérales et des industries connexes a beaucoup évolué l'an dernier. La législation pertinente adoptée en juillet 1987 et les projets de refonte des statuts régissant les institutions financières ont donné lieu à un élargissement des activités et des façons de traiter les affaires. En outre, des événements survenus au pays et à l'étranger ont grandement influé sur le fonctionnement et la réglementation des institutions financières.

Cette année, le Bureau du surintendant des institutions financières a participé à une gamme d'initiatives en plus de s'acquitter de ses tâches courantes de surveillance et de réglementation. La présente section du rapport traite des principales réalisations de l'année et des initiatives devant renforcer les activités de réglementation et de surveillance du Bureau.

La section comporte trois volets : toutes les institutions financières, les institutions de dépôts, et l'assurance, les pensions et les questions actuarielles.

Facteurs touchant toutes les institutions financières

Lundi noir — l'effondrement des marchés boursiers du 19 octobre

Le 19 octobre 1987, les bourses du monde entier ont enregistré une chute de 25 p. 100 de la valeur des titres cotés dont les effets se sont étendus à l'ensemble du secteur des services financiers. Dès qu'il a pris connaissance de la situation, le Bureau a rapidement évalué les risques de perte immédiats et à court terme des institutions financières et des régimes de retraite fédéraux.

Le Bureau n'a pas tardé à constater que les institutions et les régimes étaient en mesure de supporter les effets de la chute sans trop de mal. Dans certains cas, des fonds additionnels ont été sollicités et obtenus. La situation a été suivie de près jusqu'à ce que le marché présente des signes de reprise.

Acquisition d'entreprises de négociant en valeurs mobilières par les institutions financières fédérales

À la suite de l'adoption de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, les institutions financières fédérales ont été autorisées à exercer le commerce de valeurs mobilières par l'entremise de filiales. Au 31 juillet 1988, le Ministre avait autorisé des banques canadiennes à acquérir 5 entreprises offrant une gamme complète de services de négociant en valeurs mobilières et à mettre sur pied 10 maisons de courtage.

À la fin de juillet 1988, des filiales de banques étrangères avaient obtenu l'autorisation d'acquérir une participation dans trois entreprises de négociant en valeurs et autant de maisons de courtage. Une société fiduciaire a mis sur pied une entreprise de courtage de valeurs et 13 banques étrangères ont été autorisées à en créer ou à en acquérir au Canada.

Jusqu'à présent, les opérations des maisons de courtage étaient réglementées par des commissions provinciales de valeurs mobilières. Le 15 mars 1988, le Bureau du surintendant a signé avec la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario un protocole d'entente prévoyant l'échange de renseignements et permettant au Bureau de demeurer responsable de la solvabilité des institutions financières qui relèvent de sa compétence.

En plus de faire preuve de coopération au pays, le Bureau a représenté le Canada lors des conférences de Wilton Park regroupant des instances

de réglementation des valeurs mobilières et de la réunion spéciale d'experts en valeurs mobilières convoquée par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques. Par le biais de sa participation au Comité Cooke de la Banque des règlements internationaux, le Bureau a appuyé la tenue d'une rencontre, en septembre 1988, entre les instances de réglementation des banques et des valeurs mobilières.

Participation aux activités de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

En février 1987, l'ICCA a mis sur pied un Groupe de travail sur les institutions financières pour examiner les pratiques de ces dernières en matière de comptabilité et de rapports financiers. Le Groupe de travail a pour mandat de faire état des nouvelles questions et de soumettre des recommandations au Comité directeur des normes comptables de l'Institut.

En octobre 1987, une ligne directrice sur la comptabilisation des frais et coûts inhérents aux activités de prêt a été émise. D'autres importants dossiers traitant notamment des opérations hors bilan et de la comptabilisation des prêts et de la vente d'éléments d'actif sont plus ou moins avancés. Un observateur délégué par le Bureau du surintendant participe aux activités du Groupe de travail.

Un représentant du Bureau a siégé à titre d'observateur à la section est du Comité des normes comptables de l'ICCA dans le cadre du projet sur la comptabilité bancaire. En avril 1988, le Comité a publié un exposé-sondage sur les principes de comptabilité bancaire en regard de certaines lacunes entre les principes et pratiques comptables appliqués par les banques canadiennes et les pratiques comptables généralement reconnues. Une ébauche de document sur les engagements doit aussi paraître bientôt.

Dossiers touchant les institutions de dépôts

La dette des pays moins développés, un problème persistant

Le problème de la dette des pays moins développés demeure sérieux. Les banques canadiennes sont obligées d'accroître leurs provisions à cet égard, tout comme les banques d'autres pays. La plupart des analystes indépendants estiment que les banques canadiennes sont en mesure de relever davantage le niveau de leurs provisions si cela était nécessaire.

Depuis 1984, en application des lignes directrices en matière de surveillance, les banques ont constitué des provisions liées à la prudence à l'égard des risques assumés dans les pays qui ont eu des difficultés à assurer le service de leur dette extérieure contractée auprès de banques commerciales ou qui l'ont restructurée en tout ou en partie. Au départ, les banques étaient tenues de constituer des provisions représentant au moins 10 à 15 p. 100 des risques avant le 31 octobre 1986 à l'égard de 32 pays désignés.

Le niveau des provisions et la liste des pays visés ont été révisés de temps à autre pour tenir compte de l'évolution de la situation économique et internationale des pays en cause. À la fin de 1987, le niveau des provisions atteignait 30 à 40 p. 100 des risques et visait 34 pays.

En avril 1988, le seuil des provisions a de nouveau été majoré en raison d'incertitudes persistantes touchant certains emprunteurs souverains. D'ici au 31 octobre 1988, les banques devront maintenir des provisions pour pertes sur prêts de 35 à 45 p. 100 des risques encourus dans les pays désignés. Lors de l'annonce du relèvement des provisions, quatre pays ont été ajoutés à la liste de ceux qui ont des difficultés à assurer le service de leur dette extérieure ou qui l'ont restructurée en tout ou en partie. Jusqu'ici 38 pays ont été désignés.

Révision des méthodes de comptabilisation des pertes sur prêts

Depuis le 1er novembre 1987, le Bureau a modifié la politique de comptabilisation des pertes sur prêts des banques. En vertu de la nouvelle politique, les provisions pour pertes sur prêts imputées aux revenus représentent les pertes réelles subies au cours de la période. Autrefois, ces pertes réelles étaient passées au débit des réserves pour éventualités et prises en compte dans une formule servant à calculer les provisions pour pertes sur prêts fondée sur le ratio moyen des pertes subies sur cinq ans.

Banque des règlements internationaux — Convergence des fonds propres

En juillet 1988, le Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires de la Banque des règlements internationaux a publié son rapport sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres. Ce Comité, baptisé Comité Cooke, a été constitué à la fin de 1974 et regroupe des représentants des banques centrales et des instances de surveillance d'une douzaine de pays industrialisés.

Depuis sa création, le Comité Cooke s'est consacré à l'amélioration de la collaboration entre les instances de surveillance des banques en ce qui touche la prudence des opérations bancaires internationales. Au cours des dernières années, les instances de surveillance des banques ont dû faire face à de nouvelles questions de politique découlant de l'accélération de l'innovation et des changements structurels touchant l'industrie des services financiers. Le Bureau du

surintendant collabore avec d'autres membres du Comité à l'égard de ces questions, notamment en ce qui touche la surveillance des liquidités des banques, des engagements hors bilan et des risques de taux d'intérêt.

Le Comité Cooke a récemment formulé des recommandations sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres. Résultat de plusieurs années d'efforts, les propositions du Comité visant à préciser des exigences réglementaires minimales au titre des fonds propres des banques oeuvrant sur la scène internationale ont été adoptées par les gouverneurs des banques centrales en juillet 1988 et seront en place à la fin de 1992.

Le cadre établit une définition commune des fonds propres et des seuils à cet égard à l'intention des banques actives à l'échelle internationale qui devrait permettre de renforcer la prospérité et la stabilité du système bancaire international. À titre de membre du Comité Cooke et de participant à ses discussions, le Bureau du surintendant appui ce cadre et conseille les banques en vue de son application au Canada.

Chaque pays dispose d'une certaine marge de manoeuvre en ce qui touche l'application du cadre. En août 1988, le Bureau du surintendant a publié un document national à cet égard à l'intention des banques, des analystes et d'autres intéressés. Ce document renferme le calendrier et la procédure d'application au Canada du cadre proposé par la Banque des règlements internationaux.

Cadre d'inspection des institutions de dépôts

Une étude spéciale a été entreprise pour mettre au point un cadre d'inspection des institutions de dépôts. Cette étude vise à renforcer et à améliorer les programmes de surveillance des banques et d'autres institutions de dépôts appliqués par le Bureau.

L'étude porte sur l'examen des approches courantes en matière d'inspection des banques et des sociétés fiduciaires et de prêt ainsi que des méthodes utilisées par d'autres instances de réglementation. Le groupe d'étude élaborera un cadre global prévoyant les étapes appropriées en matière d'inspection, de rapport, d'examen et de contrôle de la qualité. Il établira aussi des procédures de rédaction et de tenue à jour de manuels et de méthodes d'inspection.

Frais d'administration

Au cours de l'année écoulée, le public et le gouvernement ont manifesté beaucoup d'intérêt et d'inquiétudes quant à la façon dont les institutions de dépôts prélèvent des frais d'administration auprès de leurs clients. Certains articles de la Loi sur les banques et quelques règlements visent la divulgation des frais d'administration.

La Loi sur les banques et ses règlements d'application relèvent du surintendant. Le Bureau veille à ce que les institutions observent les règlements en ce qui touche la divulgation de l'information. Par ailleurs, le montant des frais n'est pas établi par la législation ou les règlements.

Le 30 juin 1988, le ministre d'État aux Finances a annoncé que les grandes banques et sociétés fiduciaires prendraient des mesures volontaires pour résoudre les problèmes que leurs clients et les membres du comité parlementaire n'avaient pas manqué de leur souligner. En outre, le Ministre a déposé un projet de révision de la Loi sur les banques et des règlements pour traiter de questions relatives à la divulgation, à la notification et aux mécanismes de règlement des plaintes.

L'étude menée par le Bureau en août 1988 révèle que les banques observent les mesures volontaires annoncées par le Ministre. En outre, des examens périodiques seront effectués au cours de la prochaine année afin d'assurer l'observation soutenue des mesures.

Le Bureau du surintendant continue de jouer un rôle de médiateur en ce qui touche les plaintes du public visant les institutions financières fédérales.

Dossiers touchant l'industrie de l'assurance, les régimes de retraite et les questions actuarielles

Règlements sur la réassurance

À la suite de l'adoption, le 30 juin 1987, du projet de loi C-56, Loi modifiant certaines lois concernant les institutions financières, la prise de règlements touchant les activités de réassurance des compagnies d'assurance devenait nécessaire. Pour tenir l'industrie au courant de la situation, des copies des premières versions des règlements ont été communiquées aux principales associations de l'industrie, au Bureau d'assurance du Canada, au Conseil de réassurance du Canada et à l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes. Ces organismes ont été invités à commenter les règlements et leurs représentants ont rencontré ceux du Bureau à plusieurs reprises. En outre, chaque compagnie d'assurance a reçu copie des projets de règlement en septembre 1987 aux fins de commentaires.

À l'issue de ces consultations, plusieurs modifications importantes ont été apportées aux projets de règlement. L'industrie semble assez satisfaite du résultat et les règlements doivent entrer en vigueur le 1er janvier 1989.

Régimes d'indemnisation des assurés

Les travaux visant les régimes d'indemnisation des assurés en cas de faillite d'une compagnie d'assurance sont presque terminés. Jusqu'ici, les assurés ne bénéficiaient pas d'une protection semblable à celle accordée aux déposants par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Le Bureau a collaboré avec les instances de surveillance provinciales, le Bureau d'assurance du Canada, qui représente l'industrie de l'assurance générale, et l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, qui représente le secteur de l'assurance-vie, pour trouver la meilleure façon de constituer des régimes d'indemnisation des assurés.

À la suite de ces discussions, les deux associations de l'industrie de l'assurance ont convenu de prendre des mesures pour mettre sur pied des régimes distincts d'indemnisation des consommateurs, l'un au titre de l'assurance incendie, automobile et risques divers (IARD) et l'autre pour l'assurance-vie et maladie. Ces régimes seront administrés par des organismes privés qui devront respecter notamment les exigences minimales fixées par les divers paliers de gouvernement quant à la protection à fournir.

Sous réserve des limites qui y seront précisées, les régimes indemniseront les assurés et les tiers en cas de faillite de la compagnie d'assurance. Pour obtenir une licence, tous les assureurs actifs au Canada seront tenus de souscrire au régime visant leur secteur d'activité.

Si une compagnie d'assurance ayant souscrit à l'un des deux régimes fait faillite, toutes les compagnies d'assurance participant à ce même régime devront verser l'indemnité prévue.

La société chargée d'administrer le régime du secteur de l'assurance IARD a été constituée le 17 février 1988 et le régime devrait être offert cet automne dans chaque province et territoire.

L'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes a pris des mesures pour constituer un organisme chargé d'administrer le régime du secteur de l'assurance-vie, lequel devrait entrer en vigueur en 1989.

Règles sur la suffisance des fonds propres des compagnies d'assurance-vie

Les préoccupations quant à la suffisance des fonds propres ne se limitent pas au secteur bancaire. À la suite de l'adoption du projet de loi C-56, le ministre des Finances a été autorisé à imposer aux compagnies d'assurance-vie, par voie de directives ou par règlement, des seuils permanents en ce qui touche les fonds propres et l'excédent.

Autrefois, étant donné que les marges étaient comprises dans les réserves actuarielles, il ne semblait pas nécessaire de prescrire des exigences minimales à l'égard des fonds propres et de l'excédent des compagnies d'assurance-vie. Toutefois, depuis 1977, les actuaires chargés des évaluations ont été plus libres de choisir les hypothèses servant à constituer les réserves actuarielles. Cette autonomie et la vive concurrence au sein du secteur de l'assurance ont entraîné un important resserrement des marges habituellement appliquées aux réserves actuarielles. Il y a donc lieu d'imposer des exigences permanentes à l'égard des seuils des fonds propres et de l'excédent des compagnies d'assurance-vie, vu que les banques, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers et les sociétés fiduciaires et de prêt y sont déjà assujetties.

En collaboration avec l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, le Bureau a entrepris de fixer les exigences minimales au titre des fonds propres et de l'excédent qui seront intégrées au règlement. L'ACCAP s'intéresse de près à ces travaux tant en qualité d'association professionnelle regroupant les assureurs-vie et maladie que parce qu'elle a déjà entrepris d'élaborer des normes financières semblables à l'égard du régime d'indemnisation des assurés qu'elle est à mettre sur pied.

Les provinces s'intéressent aussi aux exigences permanentes à l'égard des seuils des fonds propres et de l'excédent et ont participé aux consultations à ce sujet. Le règlement englobera une formule en vertu de laquelle une compagnie devra calculer ses propres exigences permanentes en matière de fonds propres et de l'excédent en fonction de divers éléments de risque tels la mortalité, la morbidité, les carences de l'actif et l'inopportunité des mouvements de trésorerie aux fins des placements.

Les exigences relatives aux seuils permanents des fonds propres et de l'excédent des compagnies d'assurance-vie devraient entrer en vigueur en 1989.

Rapports avec les conseils d'administration des compagnies d'assurance

Dans le cadre de la vaste initiative visant à améliorer les consultations entre le Bureau et les institutions dont il assure la réglementation, un programme de communication avec les conseils d'administration des compagnies d'assurance sera intégré

aux procédures de surveillance des compagnies d'assurance-vie et d'assurance de biens et de risques divers.

Contrairement aux banques, la loi n'oblige pas les compagnies d'assurance à créer un comité de vérification composé de leurs administrateurs. Par contre, beaucoup de compagnies ont créé de tels comités et le Bureau invite les autres à faire de même.

Ayant inspecté les compagnies d'assurance-vie, le Bureau transmet ses conclusions au président du comité de vérification, de même qu'à la haute direction de la compagnie en cause. Au besoin, des représentants du Bureau rencontrent tous les membres du comité ou du conseil d'administration pour discuter des conclusions de l'inspection.

Modification du champ actuariel de la Division de l'assurance de biens et de risques divers

Le projet de loi C-56 a mis en lumière la nécessité pour chaque compagnie de biens et de risques divers de soumettre, en même temps que ses états financiers annuels, un rapport rédigé par un actuaire faisant état des réserves pour polices et pour sinistres. Au cours d'une période de transition de cinq ans, une personne qui n'est pas un actuaire peut être autorisée à rédiger ce rapport.

En raison de ce changement touchant la législation du secteur de l'assurance, il a été nécessaire de doter la Division de l'assurance de biens et de risques divers d'une Section de l'actuariat. Cette section, qui regroupe un chef et deux actuaires adjoints, est chargée d'examiner les rapports soumis, d'établir les critères d'agrément des personnes autorisées à signer les rapports sans pour autant être des actuaires, de déterminer la présentation et le contenu appropriés des rapports et de traiter de façon générale des questions actuarielles relevant de la division.

Il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'incidence de ces nouveaux rapports sur les compagnies surveillées parce que les premiers rapports n'ont été reçus que tout récemment. Toutefois, le Bureau se réjouit de la collaboration manifestée par les compagnies en cause et par les actuaires afin de se conformer à cette exigence.

Services d'actuariat

En vertu de la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques adoptée en 1986, les divers régimes de retraite doivent faire l'objet de rapports au moins triennaux présentés dans les 18 mois de la date de l'évaluation actuarielle. Les régimes visés ne relèvent pas du Bureau, mais bien de lois particulières.

Au cours de l'année écoulée, les rapports actuariels sur les régimes de retraite des députés et sénateurs, des juges nommés par le gouvernement fédéral, des employés de la Fonction publique du Canada et des membres des Forces canadiennes ont été terminés et soumis au Parlement. En ce qui touche ces deux derniers groupes, les prestations d'assurance-vie collective prévues par les régimes de prestations supplémentaires de décès ont également fait l'objet d'un rapport.

Un protocole d'entente signé par le ministère de la Défense nationale et le Bureau visant la prestation de données d'évaluation actuarielle dans le cas des Forces canadiennes est entré en vigueur en mars 1988.

Perspectives d'avenir

Nous continuons d'appliquer une approche fondée sur l'autonomie des institutions . . .

L'évolution du secteur des services financiers, tant au pays qu'à l'étranger, demeurera rapide. Au terme de sa première année d'existence, le Bureau est en mesure de relever de façon appropriée et efficace les défis que ces changements poseront pour le système financier canadien.

Le Bureau continue de préciser ses approches et techniques afin d'assurer que la réglementation des institutions financières et des régimes de retraite fédéraux contribue à la prospérité et à la stabilité du climat financier.

Nous continuerons d'appliquer une approche fondée sur l'autonomie, la forte compétitivité et la rentabilité soutenue des institutions, compte tenu du besoin d'une réglementation uniforme et appropriée.

Le secteur financier du Canada a tiré profit de cette approche au fil des ans et continuera d'en bénéficier.